Fisheries and Oceans Canada
Pêches et Océans Canada

An Integrated Aboriginal Policy Framework

Canada

Published by:
Communications Branch
Fisheries and Oceans Canada
Ottawa, Ontario
K1A 0E6

DFO/2007-1239

©Her Majesty the Queen in Right of Canada 2007

Cat. No. Fs23-519/2006
ISBN 978-0-662-69859-3

Cat. No. Fs23-519/2006E-PDF
ISBN 978-0-662-46141-8

Printed on recycled paper

2008-01636/

Fisheries and Oceans Canada

An Intergrated Aboriginal Policy Framework

The Vision

Supporting healthy and prosperous Aboriginal communities through:

- building and supporting strong, stable relationships;
- working in a way that upholds the honour of the Crown; and
- facilitating Aboriginal participation of in fisheries and aquaculture and associated economic opportunities and in the management of aquatic resources.

2006 - 2010

Table of Contents

EXECUTIVE SUMMARY 1
INTRODUCTION 3
REALIZING THE VISION 4
a) Guiding Principles 4
b) Strategies 4
BACKGROUND 5
Considerations 5
DFO's Mandate and Vision 5
Aboriginal Interests and Aspirations 6
Interests and Aspirations of Aquatic Resource Users 6
Government's Interests 7
DFO's Experiences with Aboriginal Interests and Inter-acting with Aboriginal Communities 8
SUMMARY OF CHALLENGES AND OPPORTUNITIES 11
Challenges 11
Opportunities 11
ANNEX A 12
AN ACTION PLAN OUTLINING STRATEGIES IN REALIZING THE VISION 12
Strategy 1: Building and supporting strong, stable relationships 12
Strategy 2: Taking into account Aboriginal and treaty rights 12
Strategy 3: Participating in negotiation of land claim agreements 13
Strategy 4: Supporting increased Aboriginal participation in co-management of aquatic resources 13
Strategy 5: Providing for increased Aboriginal participation in integrated commercial fisheries and other economic opportunities in the aquatic sector 13
Strategy 6: Building Aboriginal capacity to participate in the aquatic sector 14
Strategy 7: Building DFO's capacity to serve Aboriginal groups 14
ANNEX B 15
1. LAND CLAIMS AGREEMENTS AND SELF-GOVERNMENT 15
2. DFO'S ABORIGINAL POLICY AND GOVERNANCE 15
Background 15
Aboriginal Fisheries Strategy (AFS) 16
Allocation Transfer Program (ATP) 16
Aboriginal Aquatic Resource and Oceans Management (AAROM) Program 16
Aboriginal Inland Habitat Program (AIHP) 16
Aboriginal Engagement in the Species at Risk Act (SARA) 17
Marshall Response Initiative (MRI) 17
At-Sea Mentoring Initiative (ASMI) 17
Fisheries Operations Management Initiative (FOMI) 17
Atlantic Integrated Commercial Fisheries Initiative (AICFI) 17
Pacific Integrated Commercial Fisheries Initiative (PICFI) 18

ANNEX C 19
ABORIGINAL INTERESTS 19
Access and Allocation 19
Co-management 20
Economic Development 20
Capacity Building 20
Governance 21
ANNEX D 22
SECTORAL APPROACHES CONSIDERING ABORIGINAL INTERESTS 22
Science 22
Fisheries and Aquaculture Management 23
Small Craft Harbours 23
Habitat 23
Oceans Management 24

Executive Summary

Fisheries and Oceans Canada (DFO), as the federal department with primary responsibility for oceans and the management and protection of aquatic resources, has had increasing involvement with Aboriginal communities since the 1990s, particularly in areas where DFO administers the aquatic resources and ocean spaces. Supreme Court of Canada (SCC) decisions have provided guidance on the nature and scope of Aboriginal and treaty rights and of governments' responsibility to manage natural resources in a manner consistent with the constitutional protection provided to Aboriginal and treaty rights.

The fundamental **theme** of DFO's Integrated Aboriginal Policy Framework is on fostering a respectful and mutually beneficial relationship with Aboriginal groups who are seeking a greater share of the fisheries resource, on contributing to the growth and well-being of their communities, and on providing them with a greater role in integrated aquatic resource and oceans management.

The **purpose** of the Integrated Aboriginal Policy Framework is to provide guidance to DFO employees in helping to achieve success in building on our relations with Aboriginal groups. The **objective** of the Integrated Aboriginal Policy Framework is to serve as a guide for DFO employees for the renewal of DFO's Aboriginal policies and programs, to provide strategic policy direction for the development of operational guidelines and programs, and to guide DFO in discussions and collaboration with other federal agencies, provinces, territories, stakeholders and Aboriginal groups.

This framework recognizes that DFO's core mandate has broadened considerably since earlier SCC decisions such as *Sparrow* and *Marshall* and now includes new ecosystem-based management responsibilities under the *Oceans Act*, expansion of its presence in inland habitat management, *Species at Risk Act* (SARA) implementation, an aquaculture framework, and an increasingly sophisticated approach to science. In addition, DFO must continue to take into account new developments in case law.

The need to renew DFO's policies and programs as they relate to Aboriginal communities has been recognized by the Department's five-year Strategic Plan *'Our Waters, Our Future'* 2005-2010. It sets out as a special over-arching objective the need to strengthen and foster the relationship between the Department and Aboriginal groups through the identification of five-year goals. This Integrated Aboriginal Policy Framework builds on and further elaborates the objectives of the Strategic Plan through the activities outlined in the Action Plan.

DFO has developed a Sustainable Development Strategy 2007-2009 that commits the Department to working with interested partners and resource users to drive a cultural shift in decision-making when it comes to fisheries and oceans policy. It outlines objectives and commitments for incorporating sustainable development into daily work.

The Integrated Aboriginal Policy Framework is intended to provide a context of DFO's Aboriginal experience, its program and policy evolution and current state of play in helping to meet DFO's key objectives.

The Integrated Aboriginal Policy Framework further elaborates the objectives not only of DFO's Strategic Plan and the Sustainable Development Strategy, it also constitutes a core element of departmental planning, including Reports on Plans and Priorities, Annual Business Plans, Audits and Evaluations. It cuts across various sector-based legislation, regulations, policies and programs, including the Oceans Strategy, Fisheries Management Renewal, and the way forward on Pacific and Atlantic integrated commercial fisheries with all harvesters (Aboriginal and non-Aboriginal), fishing under common and transparent rules.

Introduction

The need for a framework for DFO's policies and programs as they relate to Aboriginal communities was recognized by the Department's five-year Strategic Plan *'Our Waters, Our Future'* 2005-2010. The Strategic Plan calls for the development of a fully integrated departmental policy and program approach. It sets out as a special over-arching objective, the need to strengthen and foster the relationship between the Department and Aboriginal peoples.

The Strategic Plan further identifies the following five-year goals for maintaining and strengthening relationships between DFO and Aboriginal groups:

1. Enhance the involvement of Aboriginal groups in fisheries management decision-making processes using a model of shared stewardship in which Aboriginal groups collaborate with the Department in decision-making.
2. Increase the involvement of Aboriginal groups in the decision-making processes in other areas of DFO's responsibility including integrated oceans management, species at risk, habitat management, scientific research and aquaculture development.
3. Improve the stability of the west and east coast fisheries by resolving commercial access issues.
4. Continue to manage the fisheries in a manner that is consistent with the constitutional protection provided to Aboriginal and treaty rights by Section 35 of the *Constitution Act*, 1982 and the *Fisheries Act*.
5. Contribute to the broader Government of Canada objective of greater economic development for First Nations by assisting with greater access to economic opportunities, such as commercial fishing.

This Integrated Aboriginal Policy Framework builds on and further elaborates on the objectives of DFO's Strategic Plan.

The Vision

Supporting healthy and prosperous Aboriginal communities through:

- building and supporting strong, stable relationships;
- working in a way that upholds the honour of the Crown; and
- facilitating Aboriginal participation of in fisheries and aquaculture and associated economic opportunities and in the management of aquatic resources.

Realizing the Vision

a) Guiding Principles

In developing and implementing policies and programs to achieve the vision, DFO is guided by the following principles:

- be respectful of Aboriginal peoples and their communities, their rights, values and aspirations;
- be proactive; seek timely, innovative approaches to resolving emerging issues through discussion, negotiation and reconciliation;
- access the knowledge, wisdom and skills of Aboriginal people through participatory and collaborative management and decision-making processes; and
- attempt to accommodate Aboriginal interests in aquatic resources and oceans management, taking into account the need for conservation of the resource, its effective and efficient management and the interests of other Canadians.

b) Strategies

Seven strategies, together with associated critical outcomes and needed actions, have been identified to guide DFO's progress towards attainment of the vision (Annex A):

1. **Building and supporting strong, stable relationships** - by maintaining and improving working relationships with Aboriginal people through *fostering an internal culture and external climate of mutual understanding and respect.*
2. **Taking into account Aboriginal and treaty rights** - by carrying out its mandate in a manner consistent with the constitutional protection provided for existing Aboriginal and treaty rights of the Aboriginal peoples of Canada.
3. **Participating in the negotiation of land claims agreements, also referred to as modern treaties (land claims agreements)** - as part of the negotiation processes led by Indian and Northern Affairs Canada (INAC), address matters related to the use and management of aquatic resources, habitats and ocean spaces.
4. **Supporting increased Aboriginal participation in co-management of aquatic resources** - by working with Aboriginal groups to increase their participation in the management and protection of aquatic resources, habitats and ocean spaces, including policy and program formulation, planning, resource management decision-making and program delivery.
5. **Providing for increased Aboriginal participation in integrated commercial fisheries and in other economic opportunities in the aquatic sector** - by facilitating greater participation in sustainable integrated commercial fisheries and aquaculture opportunities and in aquatic resource management.
6. **Building Aboriginal capacity to participate in the aquatic sector** - by working with Aboriginal groups through programs such as: Aboriginal Fisheries Strategy (AFS); Aboriginal Aquatic Resource and Oceans Management (AAROM); Aboriginal Inland Habitat (AIHP); *Marshall* Response Initiative (MRI); Atlantic Integrated Commercial Fisheries Initiative (AICFI); Pacific Integrated Commercial Fisheries Initiative (PICFI) and with other agencies of the Government of Canada, to increase the capacity of Aboriginal groups to participate in the aquatic resource sector.

7. **Building DFO's capacity to serve Aboriginal groups** – providing organizational and staff capacity to serve Aboriginal groups and respond to emerging issues through organizational and training initiatives.

Background

Considerations

The Integrated Aboriginal Policy Framework takes a number of considerations into account including:

- DFO's evolving mandate and vision including legislation impacting on the management of marine resources;
- Aboriginal interests and aspirations with respect to fisheries and oceans and aquatic resources;
- the interests, needs and aspirations of stakeholders in fisheries and aquatic resource management;
- evolving case law on Aboriginal and treaty rights;
- ongoing negotiation of land claims agreements;
- DFO's experiences in consulting on and addressing Aboriginal interests; and
- linkages between DFO's policies and programs and those of other departments of the Government of Canada, and of the provinces and territories.

DFO's Mandate and Vision

DFO's main strategic objective is that the Department's policies and programs respond to the values, objectives and priorities of Canadians and form a fully integrated approach.

The Strategic Plan specifically recognizes the importance of involving Canada's Aboriginal communities in attaining these objectives. It sets out as a special over-arching objective, the goal of strengthening and fostering the relationship between the Department and Aboriginal groups and collaborating with them in activities including: fisheries, integrated oceans management, habitat management, scientific research and aquaculture.

Six initiatives are important in attaining this strategic objective:

1. Implementation of an Oceans Action Plan as an innovative approach for the way Canada manages its ocean spaces in the 21st century.
2. Development of a strategy for international governance of Atlantic fishing to address over fishing.
3. Development of a new governance model for fisheries administered by DFO, including renewal of the *Fisheries Act*.
4. Support for development of an environmentally sustainable, internationally competitive Canadian aquaculture industry.
5. Improvement to the quality of Canadian Coast Guard services.
6. Renewal of DFO's Science program to enhance delivery of scientific information, advice and services.

Aboriginal Interests and Aspirations

Fisheries and the harvest and management of aquatic resources have particular importance to many Aboriginal communities. Many Aboriginal communities are located adjacent to key fishing sites, oceans and aquatic resources, and consider the management of these resources to be matters important to these communities.

There are Aboriginal groups who are seeking greater access to economic opportunities from aquatic resources as a potential driver for economic development in their communities; more stability in food, social and ceremonial (FSC) fisheries; a greater role in the aquatic resource and oceans management decisions that affect them; and a greater role in stewardship, including stock assessment, oceans and habitat management, conservation and protection, and recovery strategy development and implementation.

Many Aboriginal groups assert an Aboriginal right to fish for FSC purposes. Many also assert that Aboriginal rights of self-government extend to many aspects of the management of aquatic resources and that they have Aboriginal rights to wider management and protection of these resources.

In the Gulf, Maritimes, Newfoundland and Labrador, Pacific, Central and Arctic, and Québec Regions, DFO and other federal departments are actively involved in implementing treaties and land claim agreements reached with the Inuit and First Nations. The arrangements reflect specific negotiations and may include constitutionally protected rights with regard to fish harvesting, fisheries and aquatic resource management and self-government. The impact of climate change and the implementation of SARA are also key areas of interest for Aboriginal groups.

Aboriginal people seek a significant increase in economic opportunities from integrated commercial fisheries; increased quantities of fish for FSC purposes; and a greater role in all aspects of aquatic resource management decisions.

Interests and Aspirations of Aquatic Resource Users

Use of aquatic resources remains important for many Canadian coastal communities. There are increasing demands from the fishing industry, other industries, governments and non-government interests for the Government of Canada to provide more stability, certainty and predictability with respect to aquatic resource access and co-management.

The resource users also look to DFO to take the required steps to ensure harmony prevails in the management of these aquatic resources. For instance, most commercial fishing groups are supportive of stabilizing shares for Aboriginal and non-Aboriginal participants, contingent on voluntary retirement of licences. Many in the commercial sector understand and accept that there will be increased access to fisheries by Aboriginal groups both through the treaty process and through other mechanisms. DFO's Integrated Aboriginal Policy Framework addresses interests and objectives of all users in a positive, responsive and equitable fashion.

Governments' Interests

In 2004, the SCC in its *Taku/Haida* decisions considered governments' obligation to consult with Aboriginal groups who assert, but have not established, Aboriginal title or other Aboriginal rights. The Court concluded that government has a duty to consult and, where appropriate, accommodate their interests where government has knowledge of the potential existence of Aboriginal title or other Aboriginal rights and contemplates conduct that might adversely affect the asserted right. This duty is grounded in the honour of the Crown. The Court held that the scope of the duty will vary depending on the circumstances, including the strength of the claim for Aboriginal title or other Aboriginal rights and the seriousness of the potentially adverse effect upon the right or title claimed.

To ensure effectiveness, it is vital that there be coordination between all departments and agencies engaged in Aboriginal programming. Therefore, DFO carries out its Aboriginal programs in consultation with a number of other departments of the Government of Canada and the provinces and territories (Annex C). Most notable of these is INAC.

INAC, in general, has primary, but not exclusive responsibility for meeting the federal government's constitutional, treaty, political and legal responsibilities to First Nations, Inuit and Northerners. To fulfill this mandate, INAC works collaboratively with First Nations, Inuit and Northerners, as well as with other federal departments and agencies, provinces and territories. Increasingly, INAC's role has become one of managing change and bringing together the partners and interests needed to facilitate this change.

INAC's primary role is to support First Nations and Inuit in developing healthy, sustainable communities and in achieving their economic and social aspirations. INAC negotiates comprehensive and specific land claims and self-government agreements on behalf of the federal government, oversees implementation of settlements and promotes economic development.

A major and ongoing responsibility for DFO has been supporting the development and establishment of various inter-governmental, treaty and governance relationships through its participation in the negotiation, settlement and implementation of land claims agreements and self-government arrangements in partnership with INAC, provincial and territorial governments, and Aboriginal people. This is a growing and ever-changing segment of DFO's Aboriginal policy agenda. In addition to the development of negotiating positions relating to fisheries and oceans matters, DFO also has involvement in such things as Treaty Related Measures and Incremental Treaty Arrangements.

Land claims agreements in Canada set out co-management arrangements between the government and beneficiaries. For example, the Nisga'a Treaty, Arctic land claims agreements, and land claims agreements in Québec and Labrador establish structures and processes for the cooperative management of fisheries.

Generally speaking, the provinces and territories support the progress that has been achieved from Aboriginal programming in the transition period leading to land claims agreements.

DFO's Experiences with Aboriginal Interests and Inter-acting with Aboriginal Communities

DFO has been working with Aboriginal groups to implement the fisheries and oceans provisions of land claims agreements through treaty implementation. DFO and Aboriginal groups have been able to reinforce this relationship through greater self-governance, cooperation and coordination on aquatic resource management.

Since the 1990 Sparrow decision, DFO has been working closely with Aboriginal groups. DFO has made many changes in the management of the fisheries and it has introduced a number of programs to provide Aboriginal groups access to, and a role in the management of these resources.

DFO's Aboriginal programs are designed to strengthen the relationship between the federal government and Aboriginal groups and communities by supporting integration in the commercial fishery and the development of scientific, technical and administrative capacity of Aboriginal groups. This allows them to more effectively manage their activities around aquatic resources and oceans management and to participate in the multilateral decision-making and advisory processes used to manage aquatic resources and ocean spaces. DFO has generally operated with a strategy to provide:

- access to fisheries resources to address asserted rights and socio-economic aspirations;
- annual agreements to secure an orderly fishery and increase stability; and
- increased Aboriginal participation in fisheries co-management.

The key outcomes of these programs include benefits to:

- industry through better integrated commercial fisheries with improved accountability and more certainty, which supports improved economic viability;
- Aboriginal communities in the form of enhanced fisheries related job opportunities and income and increased capacity building and greater involvement in management; and
- Canadians, with more certainty and stability.

In addition, DFO's programs are supportive of the over-arching objective of obtaining greater stability and certainty through the negotiation and implementation of land claims agreements.

These programs (described in Annex B) include:

- Aboriginal Fisheries Strategy (AFS);
- Allocation Transfer Program (ATP) – a component of AFS and AAROM;
- Aboriginal Aquatic Resource and Oceans Management (AAROM) Program;
- Aboriginal Inland Habitat Program (AIHP);
- *Marshall* Response Initiative (MRI) (2000 – 2007);
  - Fisheries Access Program;
  - At-Sea Mentoring Initiative (ASMI); and
  - Fisheries Operations Management Initiative (FOMI);
- Atlantic Integrated Commercial Fisheries Initiative (AICFI);
- Pacific Integrated Commercial Fisheries Initiative (PICFI); and
- *Species at Risk Act* (SARA).

The AFS, which applies where DFO manages the fishery and where land claims settlements have not already put in place a fisheries management framework, provides the framework for the provision of access for FSC purposes, consistent with the 1990 *Sparrow* decision. The ATP facilitates the voluntary retirement of commercial licences and issuance to Aboriginal groups of communal licences for commercial fisheries without increasing pressure on the resource.

The AAROM program, which applies in areas where DFO manages the fishery and land claims have not been settled, is designed to bring Aboriginal groups together at a broad watershed or ecosystem level and build capacity to participate in the decision-making processes used for aquatic resources and oceans management.

The AIHP was developed to assist Aboriginal groups located in inland provinces to be involved in the management of fish habitat activities. It is intended to increase capacity of Aboriginal communities in inland Canada to participate in decision-making related to habitat management activities, and to foster relations between DFO and Aboriginal groups.

The MRI was introduced in 2000 in response to the SCC decision in the *Marshall* case in the fall of 1999, which decided that treaties signed in 1760 and 1761 by Mi'kmaq and Maliseet First Nations (MMFN) include a communal right to hunt, fish and gather in pursuit of a "moderate livelihood". The SCC decision affected 34 MMFNs located in New Brunswick, Nova Scotia, Prince Edward Island and the Gaspé area of Québec.

The MRI program, which concluded in March 2007, consisted of negotiated interim fisheries agreements that provided MMFNs with access to the commercial fishery. Licences to fish for various species, as well as vessels, gear and equipment, capacity building, and training and infrastructure were provided to MMFNs. Fisheries Agreements were successfully negotiated with 32 of the 34 First Nations.

The ASMI is a four-year program instituted in 2004 as part of the MRI to further develop the skills of MMFN members to fish safely and effectively in various fisheries. It was also designed to build the capacity within MMFN communities to become independent in providing their training requirements.

FOMI, created in February 2004, is a four-year program aimed at providing individuals with business and management mentoring as well as strengthening community-level fisheries management structures within individual MMFNs. Delivery is through Chiefs and Councils of First Nations and Aboriginal organizations. The initiative helps Aboriginal people to manage fishery operations and establish rules so that benefits from the fishery are shared by the community.

The AICFI program announced in the 2007 Federal Budget as a successor to the MRI, is designed to assist MMFNs to maximize potential from existing access and strengthen the accountability and transparency of their fishing enterprises. DFO continues to work in close collaboration with MMFNs to meet its commitments in Fisheries Agreements and to facilitate the transition towards the longer process in reaching land claims agreements.

The PICFI, announced July 16, 2007, is designed, in part, to support; British Columbia (BC) First Nations participation in integrated commercial fisheries; the development of sustainable fisheries enterprises; and increased participation in fisheries management decision making processes. The initiative provides for greater certainty and stability around fisheries access and allocation, as well as enhanced monitoring, reporting and enforcement, in support of strengthened economic viability and fisheries resource sustainability.

DFO works with Aboriginal communities regarding the SARA, which includes: awareness and education of SARA information; regulatory process for listing of species; engagement and consultation; and recovery planning and implementation.

Summary of Challenges and Opportunities

Challenges

- Aboriginal groups have an increasing interest in all aspects of aquatic resources, including co-management and participation in fisheries.
- Negotiations to reach land claims agreements are lengthy.
- Canada's Aboriginal groups need to further develop their financial, technical and scientific capacity in order to achieve the level of participation in the aquatic sector and its management to which they aspire.
- Many of Canada's fisheries resources are fully subscribed and cannot sustain continued or increased pressure without biological or economic impacts.
- Management of Canada's fisheries is a complex task, involving the balancing of many considerations and interests, conducted under conditions of imperfect information and limited financial resources.
- Resource users (Aboriginal and non-Aboriginal), environmental non-governmental agencies and other groups often have competing interests.

Opportunities

- DFO provides assistance to INAC with respect to the fisheries and oceans components of land claims and self-government agreements.
- These negotiations are led by INAC and aim to achieve certainty with respect to Aboriginal and treaty rights.
- Many Aboriginal communities are ideally situated to participate in the aquatic sector and its management and their people have a wealth of relevant traditional knowledge and skills.
- Aboriginal groups have growing technical capacity to participate in the aquatic sector and its management, due in part to existing DFO programs.
- The foundation has been laid for a more productive working relationship between DFO and Canada's Aboriginal people, through Aboriginal programs and under comprehensive land claims agreements.
- DFO supports Aboriginal participation in integrated commercial fisheries, which provide all resource users (Aboriginal and non-Aboriginal) with an opportunity to work together to maximize the value of the fisheries.
- DFO engages Aboriginal groups in a broad-based renewal of its policies and programs including fisheries management, habitat management, science and oceans management, and species at risk.
- DFO pursues the renewal of the *Fisheries Act*. Aboriginal Policy and Governance proposes amendments that provide the flexibility to pursue activities in support of the departmental vision.

ANNEX A

An Action Plan Outlining Strategies in Realizing the Vision

Strategy 1: Building and supporting strong, stable relationships

DFO maintains and improves its working relationship with Aboriginal people through continuing to *foster an internal culture and external climate of mutual understanding and respect.* DFO will also continue to maintain and improve its working relationships with other agencies of the Government of Canada and of the provinces and territories in order to better serve Aboriginal communities.

Critical Outcomes

- continued and expanded exchange of information and viewpoints between Aboriginal groups and DFO staff at all levels;
- encouragement of the exchange of information and viewpoints between Aboriginal groups and stakeholders;
- continued and enhanced training of DFO staff to aid DFO in building internal capacity to support the DFO-Aboriginal relationship; and
- effective work with other federal, provincial and territorial agencies to resolve issues and improve the quality of life for Canada's Aboriginal people.

Strategy 2: Taking into account Aboriginal and treaty rights

DFO carries out its mandate in a manner consistent with the constitutional protection provided for existing Aboriginal and treaty rights of the Aboriginal peoples of Canada.

Critical Outcomes

- DFO consults with Aboriginal groups when its management of Canada's aquatic resources may affect the exercise of Aboriginal or treaty rights;
- where a land claims agreement has been negotiated with an Aboriginal group, DFO manages aquatic resources in a manner consistent with the fishing rights and fisheries management regimes under the agreement;
- for Aboriginal groups who are not party to a land claim agreement and where DFO manages the fishery, DFO will continue the current AFS policy of conducting consultations and accommodating interests, including FSC fishing opportunities, through time-limited fisheries management agreements; which (often) includes communal fishing licences issued under the *Fisheries Act* through the *Aboriginal Communal Fishing Licences Regulations* (ACFLR);
- when agreement cannot be achieved, DFO accommodates FSC fishing through communal fishing licences issued under the ACFLR; and
- DFO continues to encourage Aboriginal groups to participate in regional or watershed forums (including AAROM and AIHP groups) where relevant management information can be disseminated efficiently to a number of groups as part of the consultation process.

Strategy 3: Participating in negotiation of land claims agreements

DFO continues to support and participate in negotiation processes, led by INAC, through mandate development with regard to the identification of aquatic resource allocations and habitat protection provisions, oceans, etc.

Critical Outcomes

- effective support for INAC in its negotiation of land claims agreements for matters within DFO's mandate and in particular fisheries access and management, oceans management and environmental assessment issues.

Strategy 4: Supporting increased Aboriginal participation in co-management of aquatic resources

DFO works with Aboriginal groups to increase Aboriginal participation in aspects of the management and protection of aquatic resources, including policy and program formulation, planning, resource management decision-making and program delivery (Sectors are described in Annex D).

Critical Outcomes

- implementation of land claims agreements;
- Aboriginal participation in the renewal of DFO's policies and programs as set out in the Strategic Plan;
- Aboriginal participation in co-management structures and processes through which responsibility for resource management is shared between government and users of the resource;
- *Fisheries Act* amendments that provide for greater involvement of Aboriginal groups and others in decision-making processes;
- involvement of Aboriginal groups in the development of integrated fisheries management plans; and
- development, on a regional or watershed basis, of the capacity of Aboriginal groups to participate in aquatic resource management through the AAROM and AIHP program.

Strategy 5: Providing for increased Aboriginal participation in integrated commercial fisheries and other economic opportunities in the aquatic sector

DFO supports the strengthening of the economies of Aboriginal communities through provision of opportunities to participate in integrated commercial fisheries and aquaculture opportunities and in aquatic resource management.

Critical Outcomes

- increased Aboriginal participation in integrated commercial fisheries through the ATP on both coasts;
- interim commercial agreements with the MMFNs under the MRI, further supported by the participation of the MMFNs in AICFI;
- Aboriginal groups to carry out fisheries management activities under the AFS;
- provision to AAROM groups and other Aboriginal groups of opportunities to obtain contracts to carry out fisheries resource management activities;
- increased BC First Nation participation in integrated commercial fisheries through PICFI; and
- leadership in establishing arrangements with DFO, Aboriginal Business Canada, Canada's regional development agencies, INAC and Human Resources and Social Development Canada to encourage support for Aboriginal access to economic development in the fisheries and oceans sector.

Strategy 6: Building Aboriginal capacity to participate in the aquatic sector

DFO works with Aboriginal groups through its programs and with other agencies of the Government of Canada to increase the capacity of Aboriginal groups to participate in the aquatic resource sector.

Critical Outcomes

- through the AFS, provide Aboriginal groups with support to participate in consultations regarding fisheries management;
- through the AAROM, MRI, AICFI and PICFI programs, improve the capacity of Aboriginal groups, on a regional or watershed basis, to:
  - interpret and disseminate aquatic resource management information;
  - access economic fishing and aquaculture opportunities; and
  - participate in the delivery of aquatic resource management programs.
- through the MRI, AICFI and PICFI, develop the governance capacity and acquire the skills, infrastructure and equipment necessary to participate in commercial fisheries; and
- assist Aboriginal groups to identify and access programs administered by other agencies of the Government of Canada.

Strategy 7: Building DFO's capacity to serve Aboriginal groups

DFO builds its organizational and staff capacity to serve Aboriginal groups and respond to emerging issues through organizational and training initiatives.

Critical Outcomes

- increasing internal coordination and communication respecting service to Aboriginal groups;
- using the Aboriginal Affairs Directors' Committee to improve the cooperation between the Headquarters staff of Aboriginal Policy and Governance Directorate and Regional staff who have major responsibilities for Aboriginal programs;
- using the Aboriginal Caucus, which consists of Directors General throughout DFO, to strengthen coordination within DFO of policy and program activities pertaining to Aboriginal groups;
- enhanced training for departmental staff to enable them to more effectively address the interests of Aboriginal groups in relation to fisheries and oceans; and
- fostering secondments and exchanges within the Department to broaden the knowledge and experience of staff working on Aboriginal issues.

ANNEX B

1. Land Claims Agreements and Self-Government

AFS agreements allow DFO and the Aboriginal organization to test fisheries and related initiatives in advance of land claims agreements in order to assess their effectiveness. DFO contributes to the negotiation and implementation of land claims agreements. Some examples include, but are not limited to the following:

- Newfoundland and Labrador - Labrador Inuit Association – implementation;
- Maritimes - participating in the longer term Made-in-Nova Scotia Process and entering into discussions on interim measures;
- Québec - work continues with INAC on fisheries issues flowing from the Atikamekw/Montagnais Agreement-in-Principle (Entente principale);
- Central and Arctic - Five (5) claims settled (Inuvialuit, Sahtu, Gwich'in, Nunavut, and Tlicho [ratified in August 2005]. Two claims under negotiation in Northwest Territories (NWT) – Akaitcho and Deh Cho First Nations. Negotiations are continuing with Manitoba/Saskatchewan Denesuline; groups in Saskatchewan and Manitoba want access to traditional land use areas in Nunavut and NWT; NWT Métis Nation negotiations ongoing (contract based); and
- Pacific – DFO participates in the British Columbia Treaty Commission (BCTC) process and coordinates its policy responses with INAC on treaty and Aboriginal programming. As of December 9, 2006, three groups, the L'heidli Tenneh, Tsawwassen and the Maa-Nulth First Nations have reached Final Agreements under the BCTC process.

2. DFO's Aboriginal Policy and Governance

Background

DFO, as the federal department with primary responsibility for oceans and the management and protection of aquatic resources, has had increasing involvement with Aboriginal communities since the 1990s, particularly in areas where DFO administers the aquatic resources and ocean spaces. SCC decisions have provided guidance on the nature and scope of Aboriginal and treaty rights and of governments' responsibility to manage natural resources in a manner consistent with the constitutional protection provided to these rights.

DFO has developed Aboriginal programs in order to foster a respectful and mutually beneficial relationship with Aboriginal groups who are seeking a greater share of the fisheries resource, to contribute to the growth and well-being of their communities, and to provide a greater role in aquatic resource and oceans management. As a result of these programs, DFO has had increasing involvement with Aboriginal communities and has a large on-the-ground presence in Aboriginal communities.

Aboriginal Fisheries Strategy (AFS)

- in its 1990 *Sparrow* decision, the SCC found that where an Aboriginal group has an Aboriginal right to fish for FSC purposes, it takes priority, after conservation, over other uses of the resource;
- in 1992, DFO introduced the AFS to provide, among other objectives, for the effective management of the Aboriginal fishery in a manner consistent with the *Sparrow* decision;
- the AFS was also designed to serve as a bridging arrangement in fisheries matters during the negotiation of comprehensive land claims and self-government agreements;
- the AFS applies where DFO manages the fishery and where land claims settlements have not already put in place a fisheries management framework; and
- the AFS provides for the negotiation of mutually acceptable and time-limited Fisheries Agreements on harvest plans with approximately 250 Aboriginal groups, as well as funding for fisheries management and economic opportunities, including the provision of commercial fishing opportunities.

Allocation Transfer Program (ATP)

- commercial fisheries access is a priority of Aboriginal groups throughout DFO's management regions, Gulf, Maritimes, Newfoundland and Labrador, Pacific, Central and Arctic, and Québec; and
- the ATP facilitates the voluntary retirement of commercial licences and the issuance of communal licences to eligible Aboriginal groups. Fisheries related economic opportunities provide Aboriginal groups with much needed employment and income.

Aboriginal Aquatic Resource and Oceans Management (AAROM) Program

- in September 2004, DFO introduced the AAROM program for capacity building and collaborative management initiatives;
- supports the involvement of Aboriginal groups in integrated watershed / ecosystem based planning and management processes;
- applies in areas where DFO manages the fishery but where land claims have not been settled, it provides funding to assist Aboriginal groups that are working together to obtain access to technical, scientific and administrative expertise in order to facilitate their participation in decision-making processes for aquatic resource and oceans management;
- funding can be used for training, commercial fishery access and some capacity building in the aquaculture sector; and
- Aboriginal groups transition from capacity building to collaborative management.

Aboriginal Inland Habitat Program (AIHP)

- in October 2003, DFO introduced AIHP to assist Aboriginal groups in inland provinces to become involved in the regulatory and non-regulatory activities of the Department's fish habitat management activities. AIHP helps Aboriginal groups to work more effectively with DFO.

Aboriginal Engagement in the Species at Risk Act (SARA)

- DFO works with Aboriginal communities regarding the *Species at Risk Act*, which includes awareness and education of SARA information; regulatory process for listing of species; engagement and consultation; and recovery planning and implementation.

Marshall Response Initiative (MRI)

- introduced in 2000 in response to the SCC decision in the *Marshall* case in the fall of 1999, which decided that treaties signed in 1760 and 1761 by MMFNs include a communal right to hunt, fish and gather in pursuit of a "moderate livelihood;"
- the SCC decision affected 34 MMFNs located in New Brunswick, Nova Scotia, Prince Edward Island and the Gaspé area of Québec;
- the MRI program, which concluded in March 2007, consisted of negotiated interim Fisheries Agreements that provided First Nations with access to the commercial fishery;
- provided licences to fish for various species, as well as vessels, gear and equipment, capacity building, training and infrastructure to MMFNs; and
- Fisheries Agreements were also successfully negotiated with 32 of the 34 First Nations.

At-Sea Mentoring Initiative (ASMI)

- the ASMI is a four-year program instituted in 2004 as part of the MRI to further develop the skills of MMFN members to fish safely and effectively in various fisheries. It was also designed to build the capacity within MMFN communities to become independent in providing their training requirements.

Fisheries Operations Management Initiative (FOMI)

- in February 2004, FOMI was created as a four-year program aimed at providing individuals with business and management mentoring as well as strengthening community-level fisheries management structures within individual MMFNs;
- delivery is through the Chiefs and Councils of First Nations and Aboriginal organizations; and
- the initiative helps First Nations Aboriginal organizations to manage fishery operations and establish rules so that benefits from the fishery are shared by the community.

Atlantic Integrated Commercial Fisheries Initiative (AICFI)

- created in 2007 as a successor to the MRI to ensure that MMFNs are able to maximize potential from existing access and to strengthen the accountability and transparency of their fishing enterprises; and
- DFO continues to work in close collaboration with MMFNs to meet its commitments in Fisheries Agreements and to facilitate the transition towards the longer process in reaching land claims agreements.

Pacific Integrated Commercial Fisheries Initiative (PICFI)

- PICFI was developed to facilitate increased BC First Nation participation in integrated commercial fisheries consistent with, and supportive of, the BC treaty process. The initiative provides for:
  - obtaining commercial fisheries access (quota, licences, gear) through voluntary commercial fisheries licence retirement;
  - providing commercial fisheries access to BC First Nations;
  - business development and fisheries training in support of sustainable First Nation owned and operated fisheries enterprises; and
  - greater participation in fisheries management decision making processes including policy development.

Photo credit: T. McElroy

ANNEX C

Aboriginal Interests

In order to examine the environment of Aboriginal interests in fisheries and oceans, the following section provides some context under the five major components: access and allocation; co-management; capacity building; economic development; and governance.

INAC has the lead role on behalf of the Government of Canada in the negotiation and implementation of land claims agreements which establish rights to aquatic resources, and processes and structures for management of aquatic resources.

Access and Allocation

- access is defined as: *"the opportunity to harvest or use fisheries resources, generally permitted by licences issued under the authority of the Minister of Fisheries and Oceans. The Department must take Aboriginal and treaty rights to fish into account when providing these opportunities;"*
- allocation is defined as: *"the amount or share of the fisheries resource or allowable catch and/or effort that is distributed or assigned by the Minister of Fisheries and Oceans to those permitted to harvest the resource;"*
- in its *Sparrow* decision, the SCC found that where an Aboriginal group has an Aboriginal right to fish for FSC purposes, it takes priority, after conservation, over other uses of the resource;
- FSC allocations have been developed with most Aboriginal groups where DFO manages the fishery;
- in commercial fisheries and under land claims agreements, Aboriginal people seek assured access to the fisheries resource on a long-term and sustainable basis;
- in the FSC and commercial fisheries, access is generally provided by licences issued by DFO under the authority of the ACFLR;
- many commercial fisheries are now fully subscribed;
- during the course of the MRI, DFO entered into Fisheries Agreements with 32 of the 34 MMFNs in the Maritimes and Gaspé region of Québec;
- agreements under the AICFI program will assist the MMFNs to realize the economic potential of their existing fishing licences and encourage them to be involved in fisheries management decision making; and
- on the west coast, there are approximately 200 groups with whom DFO has entered into fisheries arrangements.

Co-management

- co-management is defined as: *"the sharing of responsibility and accountability for fisheries management between Fisheries and Oceans Canada and resource users. Co-management will eventually encompass the sharing of authority for fisheries management;"*
- it is the policy of DFO to shift from top-down, centralized management of the fisheries resource by the Department to a shared stewardship of the resource that includes the devolution of certain fisheries management authorities to resource users;
- co-management processes are being put in place in many coastal fisheries;
- however, co-management processes are constrained by sunsetted DFO programs (e.g., ASMI); and
- capacity-building initiatives are required to improve the ability of some partners to contribute effectively to the shared management process.

Economic Development

- DFO's primary fisheries mandate relates to conservation of the fisheries resource and its sustainable use;
- however, Aboriginal people and communities look to DFO to provide them with access to the fisheries and oceans resources and to help them realize related opportunities;
- while DFO does not have a specific mandate for economic development, it is departmental policy to create the circumstances for resource users to become more self-reliant, economically viable and self-sustaining on a long-term basis;
- reporting to the Minister of Industry, Aboriginal Business Canada has an economic development mandate for Aboriginal people;
- the federal regional development agencies have economic development mandates and programs that can be used to help Aboriginal people realize some economic opportunities in the fisheries and other sectors;
- other government departments have a number of programs (e.g., Aboriginal Human Resources Development Strategy, Aboriginal Skills and Employment Partnerships) that can provide skill development and training assistance to Aboriginal people in the fisheries and other sectors; and
- as noted earlier, DFO has some programs (e.g., AFS, AIHP, ATP, AAROM, MRI, AICFI, PICFI, ASMI, FOMI) that can work with Aboriginal groups to realize some economic opportunities in the fisheries sector.

Capacity Building

- capacity building is defined as: *"helping individuals and organizations to acquire the knowledge, skills and resources they need to become involved in decision-making. It also includes creating the conditions necessary for these organizations to participate in decision-making processes;"*
- capacity building is also seen as helping individuals and organizations to deliver more effectively on their jobs;
- many Aboriginal people and organizations need assistance to build capacity in fisheries and oceans related activities, such as harvesting, fisheries management, aquaculture, etc.;

- the AFS, AAROM, MRI, AICFI, PICFI and AIHP programs have been used to help increase the organizational capacity of Aboriginal groups so that they can be effective and successful participants in the fisheries and oceans sector; and
- DFO is also addressing its own internal capacity.

Governance

- governance is defined as: *"the various systems of authority and decision-making in fisheries management combined. It also includes the participation of resource users and other interested parties in consultation, planning and decision-making;"*
- there are questions of how best to respond to the vision and needs of Aboriginal people, to involve them in DFO's decision-making processes;
- in its management of the aquatic resources, DFO works with about 250 Aboriginal groups, usually at the local level, and it deals with a wide range of topics (e.g., food fisheries, participation in commercial fisheries, habitat, aquatic management, treaties, land claims agreements, enforcement, and capacity building);
- on a regular basis, the Department is called upon to make related decisions, many of them affecting the interests of Aboriginal groups;
- Aboriginal groups are seeking access to fisheries advisory councils that operate at the regional level;
- where land claims are settled, renewable resource boards are involved in co-management, provision of advice and decision-making processes; and
- DFO wishes to improve its structures and processes for involving Aboriginal people in decision making for fisheries and oceans issues.

ANNEX D

Sectoral Approaches Considering Aboriginal Interests

Aboriginal policy and governance issues cut across most of DFO's programs and activities. The Department has five-year goals (2005-2010) for Aboriginal policy and governance that are focused on strengthening and fostering the relationship between Aboriginal groups and all sectors of the Department.

Science

The Science Sector is responsible for conducting research that: supports fisheries management; provides a description of oceanographic phenomena; and supports the conservation and protection of aquatic habitat and species. Science also carries out inspections regarding the health of the wild and cultured fisheries resources. This is accomplished by:

- monitoring the aquatic living resources and their environment, maintaining related databases and providing environmental information for marine and freshwater related activities; and
- maintaining scientific capacity to deliver credible advice to assess risk, to develop resource management practices, regulations and standards, and to transfer the knowledge to the clients, public and media to foster the protection, conservation and sustainable development of living aquatic resources and ecosystems.

All fisheries require an effective and wide-ranging aquatic science for their effective management. In this sense, Aboriginal groups involved in FSC and commercial fisheries are part of the Science Sector's wide user base. The development of good aquatic science calls for an inclusive, participatory and integrated method of developing aquatic science that includes Aboriginal knowledge and viewpoints.

The Science Sector is aware that it is important to address the interests of Aboriginal peoples comprehensively. Strengthened "partnerships" among all science interests, between science and industry, and between the science community and Aboriginal peoples are helpful.

In addition, the Science Sector is responsible for delivering the aquatic segments of the SARA and the United Nations' Convention on Biological Diversity. This work is done through the SARA Secretariat and the Biodiversity Science Branch respectively.

DFO supports Aboriginal ecological knowledge. SARA calls this "Traditional Aboriginal Knowledge" while the Biodiversity Convention contains language "which encourages governments and Aboriginal people to work together to establish processes for empowering Aboriginal communities." DFO Science Sector has noted this and continues to work to increase its working relationship with Aboriginal people.

Fisheries and Aquaculture Management

While Aboriginal groups have an interest in greater participation in decision-making processes used for aquatic resource and oceans management, under AFS and AAROM, there has been considerable experience gained in fisheries management. There are common objectives between the government and Aboriginal coastal communities to:

- ensure that conservation and sustainable use of the fishery are the top management priorities;
- promote the economic viability of fisheries by encouraging increased self-reliance and shared stewardship;
- provide greater stability and transparency respecting access and allocation, as the key to establishing a more stable and predictable business and operating environment;
- improve fisheries management decision making by increasing transparency and the participation of Aboriginal groups, stakeholders and others; and
- manage the fisheries in a manner consistent with the constitutional protection provided to Aboriginal and treaty rights.

Small Craft Harbours

Small Craft Harbours (SCH) operates and maintains a national system of harbours to provide commercial fishers, recreational fishers, Aboriginal fishers and recreational boaters with safe and accessible facilities. SCH operates under the authority of the *Fishing and Recreational Harbours Act* and the *Federal Real Property* and *Federal Immovables Act*. The mandate of SCH is to keep harbours that are critical to the aquatic sector open and in good repair.

SCH is responsible for over 100 fishing harbours and 220 plus recreational harbours.

SCH are often the only federal presence in small coastal communities and provide the most direct and visible link between the communities and the federal government. In isolated locations such as northern BC and the territories, these harbours provide not only a major transportation link for the largely Aboriginal population, but are also a major source of employment for the communities.

The Government of Nunavut identified the lack of small craft harbours as a major hindrance to its economic development.

Where SCH is considering divesting itself of a small craft harbour, DFO determines whether another organization is interested in assuming responsibility for managing the harbour. First refusal is always given to other federal departments or provincial or territorial agencies. If these agencies express no interest, then municipalities and Aboriginal groups in the area where the harbour is located are approached.

Habitat

Canada's fish habitat, the life-support system essential for fish to reproduce, grow and live, is critical to the security and sustainability of Canada's marine and freshwater fisheries resources.

Fish habitat, however, can be easily damaged and lost due to human activities that occur in or near water. These often result in changes either big or small to fish habitat in ways that are both obvious and subtle. The changes often have profound effects on the economic, social, cultural and environmental benefits that marine and freshwater fish provide to Canadians.

Given the importance many Aboriginal groups place on fish and other aquatic resources, the protection of the fish habitat on all three coasts as well as in inland provinces assumes a major significance in Aboriginal fisheries management. In the Pacific Region, for example, Aboriginal involvement in habitat management and protection is usually outlined in AFS agreements, which detail the cooperative management projects for the improvement of the management of fisheries, such as stock assessment, fish enhancement and habitat management to be undertaken by the Aboriginal organization.

Inland, Aboriginal involvement with habitat protection and restoration is administered through the AIHP. Managed by the Habitat Sector, the objectives of the AIHP are to:

- assist Aboriginal groups in acquiring the administrative capacity and scientific/technical expertise to facilitate their participation in habitat protection and restoration;
- encourage the establishment of collaborative management structures that contribute to integrated ecosystem/watershed management and planning processes;
- strengthen relationships through improved information sharing between Aboriginal communities, DFO and other stakeholders and among Aboriginal communities; and
- contribute to the federal government's broader objective of improving the quality of life of Aboriginal people.

The program goal is to facilitate the engagement of inland Aboriginal groups in the regulatory and non-regulatory activities of DFO's fish habitat management program, with the anticipated result being better informed decisions. The program is expected to encourage new collaborations among Aboriginal groups and to build on established working relationships where these already exist.

Oceans Management

Oceans are a finite resource, yet the scale and diversity of oceans-related activities are growing dramatically. Commercial fishing fleets, the aquaculture sector, recreational boaters, ecotourists, cruise ship operators, off-shore oil and gas developers and marine transport companies all compete for use of the ocean spaces. The growth of coastal and marine activities has resulted in ecosystem imbalances, degradation of the marine environment and the introduction of potentially harmful species.

In January 1997, Canada enacted the *Oceans Act*, which established a new and innovative approach for the way Canada manages its ocean spaces in the 21st century.

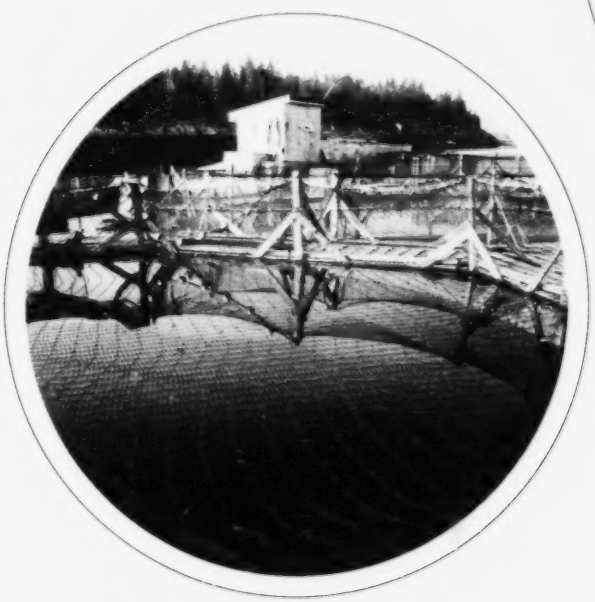
Canada released its Oceans Strategy on July 12, 2002. The Oceans Strategy provides policy direction and assists in building partnering arrangements and pursues a number of key activities, which include:

- integrating science and traditional ecological knowledge to increase our understanding of marine ecosystems;
- reducing marine pollution;
- developing a Federal Marine Protected Areas Strategy;
- using Integrated Management to resolve conflicts and manage human activities in ocean areas where multiple interests are involved;
- promoting stewardship and public awareness; and
- promoting international collaboration to protect globally shared fisheries and ocean resources.

As a first step in implementing the Ocean's Strategy, DFO led discussions with provinces and territories to seek their support for a joint work plan to implement the Oceans Strategy. At the same time, DFO seeks opportunities to cooperate with industry, Aboriginal people and ocean stakeholders in working towards a modern oceans management regime that involves Canadians in decisions that affect them.

To ensure that Marine Protected Areas are part of a comprehensive initiative to protect the health and function of marine ecosystems, they are developed and established within a context of integrated management planning. Such planning considers the protection of each area in light of both environmental and socio-economic benefits.

A coordinated approach, as directed in the *Oceans Act*, ensures that the federal government will work together with Aboriginal groups as well as provincial and territorial governments and individual communities, to advance marine conservation in an efficient and effective manner.



Fisheries and Oceans Canada | Pêches et Océans Canada

Aboriginal Programs

Programmes autochtones

Canada

Pêches et Océans Canada
Fisheries and Oceans Canada

Cadre intégré des politiques autochtones

Canada

Publié par :
Direction générale des communications
Pêches et Océans Canada
Ottawa, Ontario
K1A 0E6

MPO/2007-1239

©Sa majesté la Reine du Chef du Canada 2007

N° cat. Fs23-519/2006
ISBN 978-0-662-69859-3

N° cat. Fs23-519/2006F-PDF
ISBN 978-0-662-46141-8

Imprimé sur du papier recyclé

Pêches et Océans Canada

Cadre intégré des politiques autochtones

Vision

Appuyer des collectivités autochtones saines et prospères, c'est-à-dire :

- établir et maintenir avec elles des relations étroites et stables;
- travailler de façon à faire honneur à la Couronne;
- aider les Autochtones à participer davantage aux pêches et à l'aquaculture, aux possibilités économiques qu'elles engendrent, de même qu'à la gestion des ressources aquatiques.

2006 - 2010

Table des matières

SOMMAIRE 1
INTRODUCTION 3
CONCRÉTISER LA VISION 4
a) Principes directeurs 4
b) Stratégies 4
CONTEXTE 5
Aspects à envisager 5
Mandat et vision du MPO 5
Intérêts et aspirations des Autochtones 6
Intérêts et aspirations des utilisateurs de la ressource 6
Intérêts du gouvernement 7
Relations du MPO avec les groupes d'intérêts autochtones 8
SOMMAIRES DES DÉFIS ET DES POSSIBILITÉS 11
Défis 11
Possibilités 11
ANNEXE A 12
PLAN D'ACTION ÉNONÇANT LES STRATÉGIES POUR CONCRÉTISER LA VISION DU MINISTÈRE 12
Stratégie 1 : Établir et appuyer des relations étroites et stables 12
Stratégie 2 : Tenir compte des droits ancestraux et des droits issus de traités des Autochtones 12
Stratégie 3 : Participer à la négociation des ententes de revendications territoriales 13
Stratégie 4 : Faire participer davantage les Autochtones à la cogestion des ressources aquatiques 13
Stratégie 5 : Faire participer davantage les Autochtones aux pêches commerciales intégrées et aux autres possibilités économiques dans le secteur des ressources aquatiques 13
Stratégie 6 : Renforcer la capacité des Autochtones de participer au secteur a aquatique 14
Stratégie 7 : Donner au MPO les moyens de servir les groupes autochtones 14
ANNEXE B 15
1. ENTENTES DE REVENDICATIONS TERRITORIALES ET AUTONOMIE GOUVERNEMENTALE 15
2. POLITIQUES ET GOUVERNANCE AUTOCHTONES AU MPO 15
Contexte 15
Stratégie relative aux pêches autochtones (SRAPA) 16
Programme de transfert des allocations (PTA) 16
Programme autochtone de gestion des ressources aquatiques et océaniques (PAGRAO) 16
Programme autochtone de gestion de l'habitat dans les régions intérieures (PAGHRI) 17
Participation des Autochtones aux initiatives liées à la LEP 17
Initiative de l'après-Marshall (IAM) 17
Initiative de mentorat en mer (IMEM) 18
Initiative de gestion des opérations de pêche (IGOP) 18
Initiative des pêches commerciales intégrées de l'Atlantique (IPCIA) 18
Initiative des pêches commerciales intégrées du Pacifique (IPCIP 18

ANNEXE C **19**
INTÉRÊTS AUTOCHTONES 19
Accès et allocations 19
Cogestion 20
Développement économique 20
Capacité 20
Gouvernance 21
ANNEXE D **22**
DÉMARCHES SECTORIELLES POUR TENIR COMPTE DES INTÉRÊTS AUTOCHTONES 22
Sciences 22
Gestion des pêches et de l'aquaculture 23
Ports pour petits bateaux 23
Habitat 23
Gestion des océans 24

Sommaire

Pêches et Océans Canada (le MPO) est le principal ministère responsable des océans, ainsi que de la gestion et de la protection des ressources aquatiques, ce qui explique qu'il ait de plus en plus de contacts avec les collectivités autochtones depuis les années 90, en particulier dans les régions où il gère les ressources aquatiques et les océans. La Cour suprême du Canada a rendu des jugements qui ont eu pour effet de préciser la nature et la portée des droits ancestraux et des droits issus de traités des Autochtones, puis de baliser la responsabilité des gouvernements de gérer les ressources naturelles d'une façon conforme à la protection que la Constitution accorde aux droits ancestraux et issus de traités.

Le **thème** fondamental du Cadre intégré des politiques autochtones du MPO s'articule autour de trois axes : favoriser des rapports respectueux et mutuellement bénéfiques avec les groupes autochtones qui souhaitent obtenir une part plus importante des ressources halieutiques; contribuer à la croissance et au bien-être des collectivités autochtones; et faire participer ces collectivités à la gestion intégrée des ressources aquatiques et des océans.

Le Cadre intégré des politiques autochtones a pour **objet** de communiquer des lignes directrices aux employés du MPO pour les aider à resserrer les relations avec les groupes autochtones. L'**objectif** du cadre **est** d'indiquer aux employés du Ministère comment renouveler les politiques et programmes autochtones, de leur donner des orientations stratégiques pour établir les lignes directrices et les programmes opérationnels, et d'orienter le MPO dans ses discussions et sa collaboration avec d'autres organismes fédéraux, les provinces, les territoires, les intervenants et les groupes autochtones.

Le mandat du MPO s'est considérablement élargi depuis le temps où la Cour suprême a rendu certains jugements, comme la décision *Sparrow* et le jugement *Marshall*. Le mandat du Ministère englobe maintenant de nouvelles responsabilités pour la gestion écosystémique en vertu de la *Loi sur les océans*. Le MPO participe davantage à la gestion de l'habitat des eaux intérieures, et à la mise en œuvre de la *Loi sur les espèces en péril* (LEP). Il s'est doté d'un cadre pour l'aquaculture, et a une approche de plus en plus sophistiquée en matière de recherche scientifique. En outre, le MPO doit tenir compte de l'évolution de la jurisprudence.

Dans son plan stratégique quinquennal « *Nos eaux, notre avenir* », qui couvre les années 2005 à 2010, le Ministère a aussi reconnu qu'il doit renouveler ses politiques et programmes touchant les collectivités autochtones. Il y énonce son objectif prépondérant, c'est-à-dire favoriser et renforcer ses rapports avec les groupes autochtones par la définition d'objectifs quinquennaux. Le présent Cadre intégré des politiques autochtones s'appuie sur les objectifs du Plan stratégique et les précise en fonction des activités énoncées dans le Plan d'action.

Le MPO a élaboré une Stratégie de développement durable pour 2007-2009, dans laquelle il s'engage à collaborer avec les parties intéressées et les utilisateurs de la ressource afin de transformer la culture de prise de décision dans le domaine des pêches et des océans. La Stratégie énonce les objectifs et les engagements du Ministère pour intégrer le développement durable à ses activités courantes.

Le Cadre intégré des politiques autochtones vise à aider le MPO à atteindre ses objectifs. C'est pourquoi il relate l'expérience du MPO en matière de questions autochtones, trace l'évolution de ses programmes et de ses politiques dans ce domaine et fait le point sur la situation actuelle.

Le Cadre intégré des politiques autochtones vient préciser les objectifs du Plan stratégique et de la Stratégie de développement durable du MPO. De plus, il constitue un élément fondamental de la planification ministérielle, c'est-à-dire les Rapports sur les plans et priorités, les plans d'activités annuels, les vérifications et les évaluations. Il a en outre des liens avec les lois, règlements, politiques et programmes des secteurs, y compris la Stratégie sur les océans du Canada et l'Initiative de renouvellement de la gestion des pêches. Il dicte comment devront être gérées les pêches commerciales intégrées dans l'Atlantique et le Pacifique, c'est-à-dire que tous les pêcheurs (autochtones et non autochtones) devront pratiquer la pêche selon des règles communes et transparentes.

Introduction

Dans son plan stratégique quinquennal « Nos eaux, notre avenir » couvrant la période de 2005 à 2010, le MPO reconnaissait qu'il devait élaborer un cadre de ses politiques et programmes touchant les collectivités autochtones. Ce plan préconise l'intégration complète des politiques et programmes du Ministère et énonce un objectif fondamental : favoriser et renforcer les rapports entre le Ministère et les peuples autochtones.

Le plan stratégique établit en outre les cinq objectifs quinquennaux suivants pour maintenir et renforcer les rapports entre le MPO et les groupes autochtones :

1. Faire participer davantage les groupes autochtones aux processus décisionnels de gestion des pêches selon un modèle de cogestion dans le cadre duquel ils collaborent avec le Ministère à la prise de décisions.
2. Faire participer davantage les groupes autochtones aux processus décisionnels dans d'autres champs de responsabilité du MPO, notamment la gestion intégrée des océans, les espèces en péril, la gestion de l'habitat, la recherche scientifique et la mise en valeur de l'aquaculture.
3. Améliorer la stabilité des pêches sur les côtes Ouest et Est en réglant les problèmes d'accès à la pêche commerciale.
4. Continuer de gérer les pêches conformément à la protection que la Constitution accorde aux droits ancestraux et issus de traités, en vertu de l'article 35 de la *Loi constitutionnelle de 1982* et de la *Loi sur les pêches*.
5. Contribuer à l'objectif plus général du gouvernement du Canada d'assurer un meilleur développement économique des Premières nations en les faisant profiter davantage des possibilités économiques, comme celles que représente la pêche commerciale.

Ce Cadre intégré des politiques autochtones s'inspire des objectifs du plan stratégique du MPO, qu'il vient préciser.

Vision

Appuyer des collectivités autochtones saines et prospères, c'est-à-dire :

- établir et maintenir avec elles des relations étroites et stables;
- travailler de façon à faire honneur à la Couronne;
- aider les Autochtones à participer davantage aux pêches et à l'aquaculture, aux possibilités économiques qu'elles engendrent, de même qu'à la gestion des ressources aquatiques.

Concrétiser la vision

a) Principes directeurs

Quand il élabore et met en œuvre des politiques et des programmes pour concrétiser sa vision, le MPO se fonde sur les principes suivants :

- il respecte les Autochtones et leurs collectivités, leurs droits, leurs valeurs et leurs aspirations;
- il se montre proactif; il cherche des façons opportunes et novatrices de résoudre les problèmes qui surgissent par la discussion, la négociation et la conciliation;
- il met à profit les connaissances, la sagesse et les compétences des Autochtones grâce à des processus de prise de décisions et de gestion axés sur la participation et la concertation;
- il tente de satisfaire les intérêts des Autochtones dans la gestion des océans et des ressources aquatiques en tenant compte de la nécessité de conserver la ressource, de la gérer de manière efficace et efficiente, et de protéger les intérêts des autres Canadiens.

b) Stratégies

Pour concrétiser sa vision, le MPO s'est doté de sept stratégies accompagnées de résultats essentiels et de mesures (Annexe A) :

1. **Tisser des liens solides et stables,** c'est-à-dire maintenir et améliorer les relations de travail avec les Autochtones, en mettant l'accent sur une *culture interne et un climat externe de compréhension et de respect mutuels.*
2. **Tenir compte des droits ancestraux et issus de traités des Autochtones**, c'est-à-dire s'acquitter de son mandat conformément à la protection constitutionnelle garantie à l'égard des droits ancestraux et issus de traités des peuples autochtones du Canada.
3. **Participer à la négociation des ententes de revendications territoriales, que l'on appelle aussi les traités modernes (ententes de revendications territoriales)**, dans le cadre des processus de négociation dirigés par le ministère des Affaires indiennes et du Nord du Canada (MAINC), régler les questions associées à l'exploitation et à la gestion des ressources aquatiques, des habitats et des océans.
4. **Faire participer davantage les Autochtones à la cogestion des ressources aquatiques**, c'est-à-dire collaborer avec eux pour qu'ils participent davantage à la gestion et à la protection des ressources aquatiques, des habitats et des océans, notamment la formulation de politiques et de programmes, la planification, la prise de décisions concernant la gestion des ressources, et l'exécution des programmes.
5. **Faire participer davantage les Autochtones aux pêches commerciales intégrées et aux autres possibilités économiques du secteur aquatique**, c'est-à-dire faciliter leur participation aux possibilités de l'aquaculture et des pêches commerciales intégrées durables, ainsi qu'à la gestion des ressources aquatiques.
6. **Renforcer la capacité des Autochtones de participer au secteur aquatique**, c'est-à-dire collaborer avec eux dans le cadre de programmes comme la Stratégie relative aux pêches autochtones (SRAPA), le Programme autochtone de gestion des ressources aquatiques et océaniques (PAGRAO), le Programme autochtone de gestion de l'habitat dans les régions intérieures (PAGHRI), l'Initiative de l'après-*Marshall*, l'Initiative des pêches commerciales intégrées de l'Atlantique (IPCIA), l'Initiative des pêches commerciales intégrées du Pacifique (IPCIP), et collaborer avec d'autres organismes du gouvernement du Canada pour renforcer la capacité des groupes autochtones de participer au secteur des ressources aquatiques.

7. **Renforcer la capacité du MPO de servir les groupes autochtones**, c'est-à-dire renforcer sa propre capacité et celle de son personnel de servir les collectivités autochtones et de régler les problèmes qui surgissent, en mettant sur pied des initiatives qui touchent tout le Ministère et en prodiguant de la formation aux employés.

Contexte

Aspects à envisager

Le Cadre intégré des politiques autochtones tient compte de divers aspects, notamment :

- l'évolution du mandat et de la vision du MPO, et les mesures législatives qui influent sur la gestion des ressources marines;
- les intérêts et aspirations des Autochtones en ce qui concerne les pêches, les océans et les ressources aquatiques;
- les intérêts, besoins et aspirations des intervenants dans la gestion des pêches et des ressources aquatiques;
- l'évolution de la jurisprudence sur les droits ancestraux des Autochtones et ceux issus de traités;
- les négociations des ententes de revendications territoriales;
- l'expérience du MPO au chapitre de la consultation et de la prise en compte des intérêts des Autochtones;
- les rapports entre les politiques et les programmes du MPO et ceux d'autres ministères fédéraux, et ceux des provinces et des territoires.

Mandat et vision du MPO

Le principal objectif stratégique du MPO est d'intégrer complètement ses politiques et programmes et de veiller à ce qu'ils cadrent avec les valeurs, les objectifs et les priorités des Canadiens.

Le Plan stratégique reconnaît expressément l'importance de faire participer les collectivités autochtones du Canada à l'atteinte de ces objectifs. Il énonce un objectif particulier prépondérant, c'est-à-dire renforcer et encourager la relation entre le Ministère et les groupes autochtones, et collaborer avec eux à des activités comme les pêches, la gestion intégrée des océans, la gestion de l'habitat, la recherche scientifique et l'aquaculture.

Six initiatives contribuent à l'atteinte de cet objectif :

1. La mise en œuvre d'un Plan d'action pour les océans, qui renouvelle la façon dont le Canada entend gérer ses océans au XXI[e] siècle.
2. L'élaboration d'une stratégie de gouvernance internationale de la pêche dans l'Atlantique, pour contrer la surpêche.
3. L'élaboration d'un nouveau modèle de gouvernance des pêches administrées par le MPO, notamment le renouvellement de la *Loi sur les pêches*.
4. L'appui au développement d'une industrie aquacole canadienne durable et concurrentielle à l'échelle internationale.
5. L'amélioration de la qualité des services de la Garde côtière canadienne.
6. Le renouvellement du programme des Sciences du MPO pour rehausser la communication de l'information et des avis et la prestation des services scientifiques.

Intérêts et aspirations des Autochtones

Les pêches, la récolte et la gestion des ressources aquatiques ont une importance particulière pour de nombreuses collectivités autochtones. Bon nombre d'entre elles vivent près d'importants lieux de pêche, à proximité de ressources aquatiques et maritimes, et accordent beaucoup d'importance à la gestion de ces ressources.

Les groupes autochtones souhaitent profiter davantage des possibilités économiques que représentent les ressources aquatiques pour stimuler le développement de leur collectivité. Ils réclament une meilleure stabilité des pêches à des fins alimentaires, sociales et rituelles. Ils veulent participer davantage à la gestion des ressources aquatiques et maritimes, assumer un plus grand rôle en matière d'intendance, notamment dans l'évaluation des stocks, la gestion des océans et de l'habitat, la conservation et la protection, et l'élaboration et la mise en œuvre des stratégies de rétablissement des ressources.

Nombre de groupes autochtones revendiquent le droit ancestral de pêcher à des fins alimentaires, sociales et rituelles. Ils sont également nombreux à soutenir que le droit ancestral à l'autonomie gouvernementale s'applique à beaucoup d'aspects de la gestion des ressources aquatiques et qu'ils ont le droit ancestral de participer davantage à la protection de ces ressources.

Dans les régions du Golfe, des Maritimes, de Terre-Neuve-et-Labrador, du Pacifique, du Centre et de l'Arctique et du Québec, le MPO et d'autres ministères fédéraux participent activement à la mise en œuvre de traités et d'ententes de revendications territoriales conclus avec les Inuits et les Premières nations. Ces arrangements résultent de négociations particulières et peuvent englober des droits garantis par la Constitution en ce qui concerne la pêche, la gestion des pêches et des ressources aquatiques et l'autonomie gouvernementale. De plus, l'incidence des changements climatiques et la mise en œuvre de la LEP intéressent au premier chef les groupes autochtones.

Les Autochtones veulent voir augmenter considérablement les possibilités économiques qu'offrent les pêches commerciales intégrées, obtenir des quantités accrues de poisson à des fins alimentaires, sociales et rituelles, et avoir davantage voix au chapitre dans la gestion des ressources aquatiques.

Intérêts et aspirations des utilisateurs de la ressource

L'exploitation des ressources aquatiques est importante pour bon nombre de collectivités côtières canadiennes. De plus en plus, l'industrie de la pêche, d'autres secteurs d'activité, les organismes gouvernementaux et les organisations non gouvernementales exhortent le gouvernement du Canada à instaurer un régime de cogestion et d'accès aux ressources aquatiques plus stable, plus certain et plus prévisible.

Les utilisateurs de la ressource comptent également sur le MPO pour assurer l'harmonie dans la gestion de ces ressources. Ainsi, la plupart des groupes de la pêche commerciale voient d'un bon oeil la stabilisation des parts des participants autochtones et non autochtones, sous réserve d'un retrait volontaire de permis. Bon nombre d'intervenants du secteur commercial comprennent et acceptent que les groupes autochtones auront un meilleur accès aux pêches à la faveur des traités et d'autres mécanismes. Le Cadre intégré des politiques autochtones du MPO tient compte des intérêts et des objectifs de tous les utilisateurs de la ressource de façon positive, attentive et équitable.

Intérêts du gouvernement

En 2004, la Cour suprême du Canada, dans l'affaire Taku/Haïda, a étudié l'obligation du gouvernement de consulter les groupes autochtones qui revendiquent mais qui n'ont pas établi les titres ou autres droits ancestraux de leurs collectivités. La Cour a conclu que le gouvernement a le devoir de consulter les Autochtones et, le cas échéant, de tenir compte de leurs intérêts s'il est au courant de l'existence éventuelle d'un titre ou de tout autre droit des Autochtones et qu'il envisage de prendre une décision qui pourrait y porter préjudice. Cette obligation est rattachée à l'honneur de la Couronne. La Cour a décidé que la portée de cette obligation serait fonction des circonstances, notamment le caractère fondé de la revendication d'un titre ancestral ou de tout autre droit autochtone et la gravité des incidences pouvant éventuellement porter atteinte aux droits ou aux titres revendiqués.

Tous les ministères et les organismes qui participent aux programmes autochtones doivent se coordonner, afin de veiller à l'efficacité de ces programmes. Le Ministère exécute donc ses programmes autochtones en consultation avec les autres ministères fédéraux et avec les provinces et les territoires (Annexe C), et principalement, avec le MAINC.

En règle générale, le MAINC assume la responsabilité principale mais non exclusive de voir à ce que le gouvernement fédéral s'acquitte de ses responsabilités au chapitre de la Constitution, des traités, des politiques et des lois envers les Premières nations, les Inuits et les populations du Nord. Pour ce faire, le MAINC collabore avec ces groupes, de même qu'avec d'autres ministères et organismes fédéraux, les provinces et les territoires. On s'aperçoit que de plus en plus, le rôle du MAINC est de gérer le changement et, pour le faciliter, de réunir les partenaires et les intérêts en cause.

Le rôle principal du MAINC est d'aider les Premières nations et les Inuits à mettre sur pied des collectivités dynamiques et viables et à réaliser leurs aspirations sociales et économiques. Le MAINC négocie des ententes globales et particulières de revendications territoriales et d'autonomie gouvernementale au nom du gouvernement fédéral, il supervise la mise en œuvre de ces ententes et il appuie le développement économique.

Le MPO contribue à l'établissement de relations intergouvernementales touchant les traités et la gouvernance. Pour ce faire, il participe à la négociation, au règlement et à l'application des ententes de revendications territoriales et des arrangements en matière d'autonomie gouvernementale en partenariat avec le MAINC, les provinces et territoires, et les peuples autochtones. Ce volet du programme du MPO est en constante évolution et occupe une place de plus en plus importante. Outre l'établissement des positions de négociation dans les dossiers touchant les pêches et les océans, le MPO participe également à des dossiers comme les mesures liées aux traités et les arrangements supplémentaires à cet égard.

Les ententes de revendications territoriales au Canada prévoient des ententes de cogestion entre le gouvernement et les bénéficiaires. Ainsi, le traité avec les Nisga'a, les ententes de revendications territoriales dans l'Arctique et les ententes similaires au Québec et au Labrador établissent des structures et des processus de cogestion des pêches.

Dans l'ensemble, les provinces et les territoires appuient les progrès réalisés durant la période de transition qui mène aux ententes de revendications territoriales.

Relations du MPO avec les groupes d'intérêts autochtones

Le MPO met en œuvre les dispositions des ententes de revendications territoriales portant sur les pêches et les océans en collaboration avec les groupes autochtones. L'accroissement de l'autonomie gouvernementale et l'amélioration de la collaboration et de la coordination dans le domaine de la gestion des ressources aquatiques ont contribué à consolider les relations entre le MPO et les groupes autochtones.

Le MPO collabore étroitement avec les groupes autochtones depuis la décision *Sparrow* de 1990. Il a beaucoup modifié la gestion des pêches et a mis sur pied divers programmes pour donner aux groupes autochtones l'accès aux ressources marines et les faire participer à leur gestion.

Les programmes autochtones du MPO visent à renforcer les rapports entre le gouvernement fédéral et les groupes et collectivités autochtones en favorisant leur intégration dans la pêche commerciale et le développement de capacités scientifiques, techniques et administratives au sein des groupes autochtones. Ainsi, les Autochtones peuvent participer davantage à la gestion des ressources et des océans ainsi qu'aux processus multilatéraux de prise de décisions et de consultation. Le MPO applique une stratégie qui prévoit :

- l'accès aux ressources aquatiques conformément aux droits revendiqués et aux aspirations socio-économiques;
- des ententes annuelles visant à garantir une pêche ordonnée et à améliorer la stabilité;
- la participation accrue des Autochtones à la cogestion des pêches.

Ces programmes se traduisent en retombées positives :

- pour l'industrie, grâce à une meilleure intégration des pêches commerciales, axée sur une responsabilité et une certitude accrues, ce qui en améliore la rentabilité;
- pour les collectivités autochtones, car elles jouissent de meilleures perspectives d'emplois et de revenus liés à la pêche, d'un meilleur développement des capacités et d'une plus grande participation à la gestion;
- pour les Canadiens, qui profitent d'une plus grande certitude et d'une stabilité accrue.

En outre, les programmes du MPO soutiennent l'objectif prépondérant qui consiste à assurer plus de stabilité et de certitude grâce à la négociation et à la mise en œuvre d'ententes de revendications territoriales.

Parmi ces programmes (décrits à l'Annexe B), on peut citer :

- Stratégie relative aux pêches autochtones (SRAPA);
- Programme de transfert des allocations (PTA), un volet de la SRAPA et du PAGRAO;
- Programme autochtone de gestion des ressources aquatiques et océaniques (PAGRAO);
- Programme autochtone de gestion de l'habitat dans les régions intérieures (PAGHRI);
- Initiative de l'après-*Marshall* (IAM) (2000-2007):
  - le Programme d'accès aux pêches;
  - l'Initiative de mentorat en mer (IMEM);
  - l'Initiative de gestion des opérations de pêches (IGOP).
- Initiative des pêches commerciales intégrées de l'Atlantique (IPCIA);
- Initiative des pêches commerciales intégrées du Pacifique (IPCIP);
- *Loi sur les espèces en péril* (LEP).

La SRAPA, qui s'applique là où le MPO gère la pêche et où le règlement des revendications territoriales n'a pas encore établi un cadre de gestion, fournit un cadre donnant accès aux pêches à des fins alimentaires, sociales et rituelles (ASR), conformément à la décision *Sparrow* de 1990. Le PTA facilite le retrait volontaire des permis de pêche commerciale et la délivrance à des groupes autochtones de permis communautaires pour la pêche commerciale sans accroître pour autant la pression sur la ressource.

Le PAGRAO, qui s'applique dans des secteurs où le MPO gère la pêche et où des revendications territoriales n'ont pas encore été réglées, vise à rassembler les groupes autochtones vivant dans un même bassin versant ou un même écosystème et à édifier leurs capacités afin qu'ils puissent participer aux processus décisionnels de gestion des ressources aquatiques et océaniques.

Le PAGHRI a été élaboré pour aider les groupes autochtones résidant dans les provinces intérieures à participer à la gestion des activités liées à l'habitat du poisson. Il vise à accroître la capacité de ces collectivités à participer aux processus décisionnels associés aux activités de gestion de l'habitat, et à favoriser un rapprochement entre le MPO et les groupes autochtones.

L'IAM a été lancée en 2000, à la suite de la décision de la Cour suprême du Canada dans l'affaire *Marshall*, rendue à l'automne 1999. La Cour avait alors statué que les traités signés en 1760 et en 1761 par les Premières nations Micmaques et Malécites (PNMM) comportait un droit communautaire de pratiquer la chasse, la pêche et la cueillette pour en tirer une subsistance convenable. Le jugement de la Cour touchait 34 PNMM du Nouveau-Brunswick, de la Nouvelle-Écosse, de l'Île-du-Prince-Édouard et de la Gaspésie, au Québec.

Dans le cadre de l'IAM, qui s'est terminée en mars 2007, le MPO a négocié des ententes de pêche provisoires avec les PNMM pour leur assurer un accès à la pêche commerciale. En vertu de ces ententes, le MPO a attribué aux PNMM des permis de pêche de diverses espèces, ainsi que des bateaux, des engins de pêche et divers équipements, des activités pour édifier leurs capacités, de la formation et des infrastructures. Le Ministère a réussi à conclure des ententes avec 32 des 34 Premières nations touchées.

L'IMEM est un programme de quatre ans lancé en 2004 dans le cadre de l'après-*Marshall*; elle a pour but de développer les compétences des membres des PNMM pour qu'ils puissent exploiter diverses pêches efficacement et en toute sécurité. Elle vise aussi à instaurer dans les PNMM la capacité d'assurer elles-mêmes la formation requise.

Créée en février 2004, l'IGOP est un programm de quatre ans qui vise à offrir à des personnes un mentorat en administration et en gestion de la pêche, ainsi qu'à renforcer les structures communautaires de gestion de la pêche au sein de chacune des PNMM. La prestation est assurée par l'entremise des chefs de bande, des conseils des Premières nations et des organisations autochtones. L'Initiative aide les Autochtones à gérer leurs opérations de pêche et à établir des règles garantissant que toute la collectivité bénéficie des retombées de la pêche.

L'IPCIA a été annoncée dans le Budget de 2007, prend le relais de l'Initiative de l'après-*Marshall*. Elle a pour but d'aider les PNMM à maximiser les retombées potentielles de l'accès aux pêches dont elles disposent et de renforcer la responsabilisation et la transparence de leurs entreprises de pêche. Le MPO collabore étroitement avec les PNMM pour honorer les engagements qu'il a pris dans les ententes de pêche et faciliter la transition vers le processus à long terme de conclusion des ententes de revendications territoriales.

L'IPCIP annoncée le 16 juillet 2007, vise en partie à appuyer la participation des Premières nations de la C.-B. aux pêches commerciales intégrées; la mise sur pied d'entreprises de pêche viables; la participation accrue aux processus décisionnels liés à la gestion des pêches. Cette initiative favorise une certitude et une stabilité accrues entourant l'accès à la pêche et les allocations, ainsi que l'amélioration des activités de surveillance, de rapport et d'application de la loi, en vue d'appuyer une meilleure rentabilité économique et la pérennité des ressources halieutiques.

Le MPO collabore avec les collectivités autochtones aux fins de l'application de la *Loi sur les espèces en péril*. Le Ministère fait de la sensibilisation et donne de la formation concernant la LEP; il administre le processus réglementaire régissant l'inscription des espèces en vertu de la LEP; il fait de la mobilisation et il mène des consultations et il planifie et met en œuvre le rétablissement des espèces.

Sommaires des défis et des possibilités

Défis

- Les groupes autochtones s'intéressent de plus en plus à tous les aspects des ressources aquatiques, notamment la cogestion et la participation dans le secteur des pêches.
- La négociation des ententes de revendications territoriales prend du temps.
- Les groupes autochtones doivent renforcer leurs capacités financières, techniques et scientifiques pour participer comme ils le souhaitent à la gestion du secteur aquatique.
- Bon nombre des ressources halieutiques du Canada sont intégralement exploitées et ne peuvent soutenir pressions continues ou accrues sans incidences sur le plan biologique ou économique.
- La gestion des pêches canadiennes est une tâche complexe. Il faut concilier bon nombre d'éléments et d'intérêts à l'aide de données imparfaites et avec des ressources financières limitées.
- Les utilisateurs de la ressource (autochtones et non autochtones) et les organisations environnementales non gouvernementales et d'autres intervenants ont souvent des intérêts divergents.

Possibilités

- Le MPO aide le MAINC concernant le volet « pêches et océans » des revendications territoriales et des ententes d'autonomie gouvernementale.
- Ces négociations sont pilotées par le MAINC et visent à assurer une certaine certitude en ce qui concerne les droits ancestraux et issus de traités.
- Bon nombre de collectivités autochtones sont bien placées pour participer à la gestion du secteur des ressources aquatiques et leurs membres possèdent d'immenses connaissances et compétences traditionnelles.
- Les groupes autochtones ont de plus en plus la capacité technique de participer au secteur des ressources aquatiques et à la gestion de ces ressources, ce qui est attribuable dans une certaine mesure aux programmes actuels du MPO.
- Les rapports entre le MPO et les peuples autochtones du Canada sont devenus plus harmonieux grâce aux programmes autochtones et au processus des ententes de revendications territoriales globales.
- Le MPO appuie la participation des Autochtones aux pêches commerciales intégrées, qui visent à fournir à tous les utilisateurs de la ressource (autochtones et non autochtones) l'occasion de travailler ensemble en vue de maximiser la valeur des pêches.
- Le MPO fait participer les groupes autochtones au renouvellement de l'ensemble de ses politiques et programmes, notamment ceux qui portent sur la gestion des pêches, la gestion de l'habitat, la gestion des sciences et des océans, et les espèces en péril.
- Le MPO s'affaire à renouveler la *Loi sur les pêches*. La Direction générale des politiques et de la gouvernance autochtones propose des modifications qui donneront au Ministère la souplesse voulue pour concrétiser sa vision.

ANNEXE A

Plan d'action énonçant les stratégies pour concrétiser la vision du Ministère

Stratégie 1 : Établir et appuyer des relations étroites et stables

Le MPO maintient et améliore ses relations de travail avec les peuples autochtones en *favorisant une culture interne et un climat externe de compréhension et de respect mutuels.* Le Ministère maintiendra et améliorera également ses rapports avec d'autres organismes du gouvernement du Canada et des provinces et territoires afin de mieux servir les collectivités autochtones.

Résultats essentiels

- échange constant et accru de renseignements et d'opinions entre les groupes autochtones et le personnel du MPO, à tous les niveaux;
- promotion de l'échange de renseignements et d'opinions entre les groupes autochtones et les intervenants;
- formation continue et améliorée du personnel du MPO afin qu'il puisse aider le Ministère à interagir avec les Autochtones;
- collaboration efficace avec les autres organismes fédéraux, provinciaux et territoriaux pour régler les problèmes et améliorer la qualité de vie des Autochtones au pays.

Stratégie 2 : Tenir compte des droits ancestraux et des droits issus de traités des Autochtones

Le MPO s'acquitte de son mandat conformément à la protection constitution-nelle garantie à l'égard des droits ancestraux et issus de traités des peuples autochtones du Canada.

Résultats essentiels

- le MPO consulte les groupes autochtones lorsque sa gestion des ressources aquatiques risque d'avoir une incidence sur les droits ancestraux ou issus de traités des Autochtones;
- lorsqu'une revendication territoriale a été négociée avec un groupe autochtone, le MPO gère les ressources aquatiques conformément aux droits de pêche et aux régimes de gestion établis selon l'entente;
- dans le cas des groupes autochtones qui ne sont pas signataires d'une entente de revendication territoriale et lorsque le MPO gère la pêche, le Ministère continuera de maintenir la politique de la SRAPA, qui consiste à consulter les Autochtones et à tenir compte de leurs intérêts, notamment les possibilités de pêche alimentaire, sociale et rituelle, dans le cadre d'ententes de gestion d'une durée limitée; cela se fait (souvent) par la délivrance de permis de pêche communautaire en vertu de la Loi sur les pêches et du *Règlement sur les permis de pêche communautaires des Autochtones* (RPPCA) qui en découle;
- lorsqu'il ne parvient pas à conclure une entente, le MPO tient compte des besoins alimentaires, sociaux et rituels et délivre des permis de pêche communautaires en vertu du RPPCA;
- le MPO incite les groupes autochtones à participer à des comités établis à l'échelle d'une région ou d'un bassin hydrographique (comme les groupes inscrits au PAGRAO et au PAGHRI) grâce auxquels l'information pertinente en matière de gestion peut leur être communiquée efficacement.

Stratégie 3 : Participer à la négociation des ententes de revendications territoriales

Le MPO continue de prêter son appui et de participer aux négociations pilotées par le MAINC, pour ce qui est de définir les allocations de ressources aquatiques et les dispositions visant à protéger l'habitat, les océans, etc.

Résultats essentiels

- appui efficace au MAINC dans ses activités de négociation des ententes de revendications territoriales pour les questions qui relèvent du mandat du MPO et en particulier pour ce qui touche l'accès à la ressource, la gestion des pêches et des océans et les évaluations environnementales.

Stratégie 4 : Faire participer davantage les Autochtones à la cogestion des ressources aquatiques

Le MPO collabore avec les groupes autochtones afin de les faire participer davantage aux divers aspects de la gestion et de la protection des ressources aquatiques, notamment la formulation et la planification des politiques et des programmes, le processus décisionnel en matière de gestion des ressources et l'exécution des programmes (voir la description des secteurs à l'Annexe D).

Résultats essentiels

- mise en œuvre des ententes de revendications territoriales;
- participation des Autochtones au renouvellement des politiques et des programmes du MPO énoncés dans le Plan stratégique;
- participation des Autochtones aux structures et aux processus de cogestion dans le cadre desquels les responsabilités de la gestion des ressources sont partagées entre le gouvernement et les utilisateurs;
- modifications à la *Loi sur les pêches* qui permettent aux groupes autochtones et aux autres intervenants de participer davantage aux processus décisionnels;
- participation des groupes autochtones à l'établissement de plans de gestion intégrée des pêches;
- élaboration, à l'échelle de la région ou du bassin hydrographique, de moyens pour permettre aux groupes autochtones de participer à la gestion des ressources aquatiques dans le cadre du PAGRAO et du PAGHRI.

Stratégie 5 : Faire participer davantage les Autochtones aux pêches commerciales intégrées et aux autres possibilités économiques dans le secteur des ressources aquatiques

Le MPO appuie l'essor économique des collectivités autochtones en leur offrant la possibilité de participer aux pêches commerciales, à l'aquaculture et à la gestion des ressources aquatiques.

Résultats essentiels

- participation accrue des Autochtones aux pêches commerciales intégrées grâce au PTA sur les deux côtes;
- ententes commerciales provisoires avec les PNMM dans le cadre de l'IAM, complétées par la participation des PNMM à l'IPCIA;
- activités de gestion des pêches menées par les groupes autochtones, dans le cadre de la SRAPA;
- possibilité pour les groupes inscrits au PAGRAO et d'autres groupes autochtones d'obtenir des contrats pour gérer les ressources halieutiques;
- participation accrue des Premières nations de la C.-B. aux pêches commerciales intégrées, grâce à l'IPCIP;

- leadership dans l'établissement d'ententes entre le MPO, Entreprise autochtone Canada, les agences de développement régional du Canada, le MAINC et Ressources humaines et Développement des compétences Canada (RHDCC) pour appuyer l'accès des Autochtones au développement économique dans le secteur des pêches et des océans.

Stratégie 6 : Renforcer la capacité des Autochtones de participer au secteur aquatique

Le MPO collabore avec les groupes autochtones dans le cadre de ses programmes et en collaboration avec d'autres organismes du gouvernement du Canada pour qu'ils soient en mesure de participer davantage au secteur des ressources aquatiques.

Résultats essentiels

- dans le cadre de la SRAPA, appuyer les groupes autochtones pour leur permettre de participer aux consultations sur la gestion des pêches;
- dans le cadre du PAGRAO, de l'IAM, de l'IPCIA et de l'IPCIP, développer la capacité des groupes autochtones, à l'échelle d'une région ou d'un bassin hydrographique :
  - d'interpréter et de communiquer de l'information concernant la gestion des ressources aquatiques;
  - de profiter des possibilités économiques qu'offrent la pêche et l'aquaculture;
  - de participer à la réalisation de programmes de gestion des ressources aquatiques.
- dans le cadre de l'IAM, de l'IPCIA et de l'IPCIP, aider les groupes autochtones à développer une capacité de gouvernance et à acquérir les compétences, l'infrastructure et le matériel nécessaires pour participer aux pêches commerciales;
- aider les groupes autochtones à déterminer et à utiliser les programmes administrés par d'autres organismes fédéraux.

Stratégie 7: Donner au MPO les moyens de servir les groupes autochtones

Le MPO renforce sa propre capacité et celle de son personnel de servir les groupes autochtones et de régler les problèmes qui surgissent au moyen d'initiatives sur le plan de l'organisation et de la formation.

Résultats essentiels

- amélioration de la coordination et des communications internes touchant les services offerts aux groupes autochtones;
- grâce au Comité des directeurs des affaires autochtones, amélioration de la collaboration entre le personnel de la Direction générale des politiques et de la gouvernance autochtones à l'administration centrale et le personnel régional, principal responsable des programmes autochtones;
- grâce au Caucus autochtone, composé de directeurs généraux de différentes parties du MPO, meilleure coordination des activités liées aux politiques et programmes autochtones du MPO;
- amélioration de la formation du personnel ministériel pour lui permettre de tenir compte plus efficacement des intérêts des groupes autochtones relativement aux pêches et aux océans;
- promotion des détachements et des échanges au Ministère pour élargir le bagage de connaissances et d'expérience du personnel qui s'occupe des questions autochtones.

ANNEXE B

1. Ententes de revendications territoriales et autonomie gouvernementale

Grâce aux ententes en vertu de la SRAPA, le MPO et les organisations autochtones peuvent mettre à l'essai des initiatives de pêche et des initiatives connexes avant la conclusion des ententes de revendications territoriales, pour en évaluer l'efficacité. Le MPO participe à la négociation et à la mise en œuvre des ententes de revendications territoriales. En voici quelques exemples :

- Mise en œuvre de l'entente entre Terre-Neuve-et-Labrador et l'Association des Inuit du Labrador;
- Maritimes : Participation à un processus à plus long terme propre à la Nouvelle-Écosse et à des discussions sur des mesures provisoires;
- Québec : Les travaux se poursuivent avec le MAINC sur des questions liées aux pêches résultant de l'entente de principe Atikamekw-Montagnais (Entente principale);
- Centre et Arctique : Cinq (5) règlements de revendications (Inuvialuit, Sahtu, Gwich'in, Nunavut et Tlicho [ratifiés en août 2005]. Deux revendications sont en cours de négociation dans les Territoires du Nord-Ouest (T.N.-O.) – Premières nations Akaitcho et Deh Cho. Les négociations se poursuivent avec les Denesuline au Manitoba et en Saskatchewan; les Autochtones de ces provinces souhaitent exploiter des terres traditionnelles au Nunavut et dans les T.N.-O.; des négociations se poursuivent avec la nation Métis des T.N.-O. (par contrat);
- Pacifique : Le MPO participe au processus de la Commission des traités de la Colombie-Britannique (BCTC) et coordonne ses réponses stratégiques avec le MAINC concernant les traités et les programmes autochtones. Au 9 décembre 2006, trois groupes, les Premières nations L'heidli Tenneh, Tsawwassen et Maa-Nulth, avaient conclu une entente finale dans le cadre du processus BCTC.

2. Politiques et gouvernance autochtones au MPO

Contexte

À titre de principal ministère responsable des océans et de la gestion ainsi que la protection des ressources aquatiques, le ministère des Pêches et des Océans du Canada (MPO) a de plus en plus de contacts avec les collectivités autochtones depuis 1990, en particulier dans les régions où il administre les ressources aquatiques et les océans. La Cour suprême du Canada (CSC) a rendu des jugements qui ont eu pour effet de préciser la nature et la portée des droits ancestraux et des droits issus de traités des Autochtones, puis de baliser la responsabilité des gouvernements de gérer les ressources naturelles d'une façon conforme à la protection que la Constitution accorde à ces droits.

Le MPO a mis sur pied des programmes autochtones afin de promouvoir des rapports empreints de respect et mutuellement bénéfiques avec les groupes autochtones qui cherchent à obtenir une part plus importante des ressources halieutiques. Le Ministère veut ainsi contribuer à la croissance et au bien-être des collectivités autochtones, et les faire participer davantage à la gestion des ressources aquatiques et des océans. Au fil du temps, le MPO a donc noué des contacts plus étroits avec les collectivités autochtones et il a maintenant une présence importante sur le terrain au sein de ces collectivités.

Stratégie relative aux pêches autochtones (SRAPA)

- dans sa décision *Sparrow* de 1990, la Cour suprême du Canada a statué que lorsqu'un groupe autochtone dispose d'un droit de pêcher à des fins alimentaires, sociales et rituelles, ce droit a préséance sur les autres utilisations de la ressource, une fois les impératifs de la conservation satisfaits;
- en 1992, le MPO a établi la SRAPA pour assurer, entre autres objectifs, la gestion efficace des pêches autochtones conformément aux modalités de la décision *Sparrow*;
- la SRAPA devait également servir d'entente provisoire pour régler les questions de pêche, en attendant la fin des négociations entourant les revendications territoriales globales et les ententes d'autonomie gouvernementale;
- la SRAPA s'applique là où le MPO gère la pêche et dans les cas où les revendications territoriales n'ont pas été réglées pour établir un cadre de gestion des pêches;
- la Stratégie prévoit la négociation d'ententes sur les pêches mutuellement acceptables et en fonction d'un échéancier limité avec quelque 250 groupes autochtones, de même que le financement de la gestion des pêches et des possibilités économiques, notamment celles de la pêche commerciale.

Programme de transfert des allocations (PTA)

- l'accès aux pêches commerciales constitue une priorité des groupes autochtones dans toutes les régions où le MPO gère la pêche, soit le Golfe, les Maritimes, Terre-Neuve-et-Labrador, le Pacifique, le Centre et Arctique, et le Québec;
- le PTA facilite le retrait volontaire de permis de pêche commerciale et la délivrance de permis communautaires aux groupes autochtones admissibles. Les possibilités économiques découlant de la pêche procurent aux collectivités autochtones des emplois et des revenus dont elles ont grandement besoin.

Programme autochtone de gestion des ressources aquatiques et océaniques (PAGRAO)

- en septembre 2004, le MPO a lancé le PAGRAO, dans le but de promouvoir les initiatives de renforcement des capacités et de gestion concertée;
- le programme appuie la participation des groupes autochtones aux processus intégrés de planification et de gestion à l'échelle du bassin hydrographique ou de l'écosystème;

- il s'applique à des régions où le MPO gère la pêche, mais où les revendications territoriales n'ont pas été réglées; ce programme fournit des ressources financières pour aider les groupes autochtones qui, ensemble, tentent d'obtenir un accès à un savoir-faire technique, scientifique et administratif. Il facilite également la participation des Autochtones aux processus décisionnels qui s'appliquent à la gestion des ressources aquatiques et des océans;
- les ressources financières peuvent servir à la formation, à l'accès à la pêche commerciale et au développement de capacités dans le secteur de l'aquaculture;
- il facilite la transition du développement des capacités à la cogestion.

Programme autochtone de gestion de l'habitat dans les régions intérieures (PAGHRI)

- en octobre 2003, le MPO a mis sur pied le PAGHRI pour aider les groupes autochtones des provinces intérieures à participer à ses activités de réglementation et à ses autres activités de gestion de l'habitat du poisson. Ce programme aide ces groupes à collaborer plus efficacement avec le MPO.

Participation des Autochtones aux initiatives liées à la LEP

- le MPO mène avec les collectivités autochtones des initiatives liées à la *Loi sur les espèces en péril*. Ces initiatives portent sur la notamment sur la sensibilisation et la formation sur la LEP; le processus réglementaire d'inscription des espèces sur la liste; la participation et la consultation; la planification et la mise en œuvre du rétablissement des espèces.

Initiative de l'après-Marshall (IAM)

- lancée en 2000, à la suite du jugement rendu par la Cour suprême du Canada dans l'affaire *Marshall*, à l'automne 1999, qui a statué que les traités signés en 1760 et 1761 par les PNMM comportaient un droit communautaire de pratiquer la chasse, la pêche et la cueillette pour en tirer une « subsistance convenable »;
- le jugement touchait 34 PNMM situées au Nouveau-Brunswick, en Nouvelle-Écosse, à l'Île-du-Prince-Édouard et en Gaspésie, au Québec);
- dans le cadre de cette initiative, qui s'est terminée en mars 2007, le MPO a négocié des ententes de pêche provisoires en vertu desquelles les Premières nations obtenaient un accès à la pêche commerciale;
- les ententes accordaient aussi aux PNMM des permis de pêche de diverses espèces, de même que des bateaux, des engins et du matériel de pêche, des moyens de renforcer leurs capacités, de la formation et des infrastructures;
- le MPO a conclu des ententes de pêche avec 32 des 34 PNMM.

Initiative de mentorat en mer (IMEM)

- ce programme de quatre ans a été lancé en 2004, dans le cadre de l'après-*Marshall*; il vise à aider les membres des PNMM à développer leurs compétences afin qu'elles puissent participer efficacement et en toute sécurité à diverses pêches. L'initiative visait aussi à instaurer chez les PNMM la capacité d'assurer elles-mêmes leur formation.

Initiative de gestion des opérations de pêche (IGOP)

- en février 2004, l'IGOP a été mise sur pied pour une durée de quatre ans. Le programme vise à offrir à des personnes du mentorat en administration et en gestion de la pêche, ainsi qu'à renforcer les structures communautaires de gestion de la pêche au sein de chacune des PNMM;
- la prestation est assurée par l'entremise des chefs de bande, des conseils des Premières nations et des organisations autochtones;
- l'IGOP aide les organisations autochtones à gérer leurs opérations de pêche et à établir des règles garantissant que toute la collectivité bénéficie des retombées de la pêche.

Initiative des pêches commerciales intégrées de l'Atlantique (IPCIA)

- cette initiative lancée en 2007 prend le relais de l'Initiative de l'après-*Marshall*. Elle a pour but d'aider les PNMM à maximiser les retombées potentielles de l'accès aux pêches dont elles disposent et de renforcer la responsabilisation et la transparence de leurs entreprises de pêche;
- le MPO collabore étroitement avec les PNMM pour honorer les engagements qu'il a pris dans les ententes de pêche et pour faciliter la transition vers le processus à long terme de conclusion des ententes de revendications territoriales.

Initiative des pêches commerciales intégrées du Pacifique (IPCIP)

- l'IPCIP a été mis sur pied pour accroître la participation des Premières nations de la Colombie-Britannique aux pêches commerciales intégrées conformément au processus de traité de la Colombie-Britannique. L'initiative comporte divers éléments;
  - l'accès aux pêches commerciales (quota, permis, engins) grâce au retrait volontaire de permis de pêche commerciale;
  - l'accès des Premières nations de la Colombie-Britannique aux pêches commerciales au moyen d'ententes négociées;
  - du financement pour la création d'entreprises et de la formation dans le domaine des pêches, à l'appui d'entreprises de pêche durable gérées et exploitées par les Premières nations;
  - participation accrue des Premières nations aux processus de prise de décision en gestion des pêches, ce qui comprend l'élaboration de politiques.

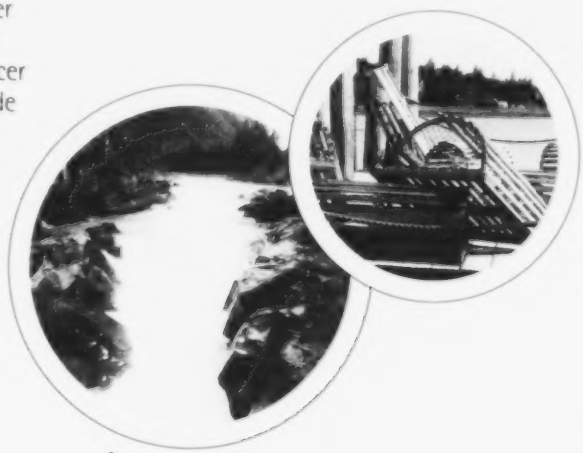


Photo : T. McElroy

ANNEXE C

Intérêts autochtones

On peut placer les intérêts des Autochtones en ce qui concerne les pêches et les océans, dans cinq grandes catégories (accès et répartition des ressources, cogestion, capacité, développement économique et gouvernance) qui sont présentées ci dessous pour expliquer le contexte dans lequel nous travaillons.

Le MAINC est le principal ministère fédéral chargé de négocier et de mettre en œuvre les ententes de revendications territoriales, qui établissent les droits aux ressources aquatiques. C'est également le MAINC qui négocie et met en place les processus et structures de gestion des ressources.

Accès et allocations

- voici comment on définit l'accès : « *Possibilité de prélever ou d'exploiter les ressources halieutiques, en général en vertu de permis délivrés par Pêches et Océans Canada, avec l'autorisation du ministre. Le Ministère doit tenir compte des droits ancestraux et issus de traités des Autochtones lorsqu'il offre cette possibilité* »;
- voici comment on définit la répartition des ressources : « *La quantité ou la part des ressources halieutiques ou des captures autorisées par le ministre des Pêches et des Océans à ceux qui ont le droit de récolter la ressource* »;
- dans la décision *Sparrow*, la Cour suprême du Canada (CSC) a statué que lorsqu'un groupe autochtone peut exercer un droit de pêche à des fins alimentaires, sociales et rituelles, ce droit a préséance sur toutes les autres utilisations de la ressource, une fois les impératifs de la conservation satisfaits;
- des allocations à des fins alimentaires, sociales ou rituelles ont été établies pour la plupart des groupes autochtones là où le MPO gère la pêche;
- dans les pêches commerciales et celles qui relèvent d'ententes de revendications territoriales, les Autochtones veulent qu'on leur garantisse un accès durable et à long terme à la ressource;
- dans les pêches commerciales et celles exploitées à des fins alimentaires, sociales ou rituelles, l'accès est généralement autorisé en vertu de permis délivrés par le MPO sous le régime du RPPCA;
- bon nombre des pêches commerciales sont maintenant exploitées à leur maximum;
- au cours de l'après-*Marshall*, le MPO a conclu des ententes de pêche avec 32 des 34 Premières nations Micmaques et Malécites des Maritimes et de la Gaspésie;
- grâce aux ententes conclues dans le cadre de l'IPCIA, les PNMM pourront exploiter tout le potentiel économique de leurs permis de pêche et participer aux processus décisionnels en matière de gestion des pêches;
- sur la côte Ouest, le MPO a conclu des ententes de pêche avec 200 groupes environ.

Cogestion

- voici comment on définit la cogestion : « *Le partage de la responsabilité et de l'obligation de rendre compte des résultats entre le ministère des Pêches et des Océans et les utilisateurs de la ressource. Cette notion englobera éventuellement la délégation du pouvoir de gestion des pêches* »;
- le MPO, qui gérait auparavant la ressource de façon directive et centralisée, préconise maintenant l'intendance partagée des ressources, ce qui suppose la délégation de certains pouvoirs aux utilisateurs;
- le Ministère est en train d'établir des processus de cogestion dans bon nombre de pêches côtières;
- toutefois, les processus de cogestion souffrent de la disparition de certains programmes du MPO (p. ex. IMEM);
- il faut lancer des initiatives de développement des capacités pour outiller certains partenaires afin qu'ils puissent contribuer efficacement au processus de cogestion.

Développement économique

- le principal mandat du MPO est de veiller à la conservation des ressources halieutiques et à leur exploitation durable;
- toutefois, les peuples et les collectivités autochtones veulent que le MPO leur donne accès aux ressources halieutiques et océaniques et les aide à profiter des possibilités qu'elles engendrent;
- le MPO n'a pas le mandat de s'occuper du développement économique, mais il a pour politique de créer les conditions qui permettront aux utilisateurs de la ressource d'être, à long terme, plus autonomes, rentables et autosuffisants;
- entreprise autochtone Canada, qui relève du ministre de l'Industrie, a le mandat de favoriser le développement économique des Autochtones;
- les agences fédérales de développement régional ont un mandat de développement économique et des programmes qui peuvent aider les Autochtones à profiter des pêches et d'autres secteurs;
- d'autres ministères ont des programmes – comme la Stratégie de développement des ressources autochtones (SDRA), le Partenariat pour les compétences et l'emploi des Autochtones (PCEA) – qui offrent aux Autochtones du perfectionnement et de la formation dans le secteur des pêches, notamment;
- comme nous l'avons mentionné plus tôt, le MPO offre certains programmes (la SRAPA, le PAGHRI, le PTA, le PAGRAO, l'IAM, l'IPCIA, l'IMEM, l'IGOP) qui peuvent aider les groupes autochtones à profiter de certaines possibilités économiques dans le secteur des pêches.

Capacité

- voici comment on définit la capacité : « *Les connaissances et les compétences personnelles et organisationnelles nécessaires pour que les groupes d'utilisateurs de la ressource ainsi que leurs membres puissent participer aux processus décisionnels. Elle désigne également les conditions nécessaires à cet égard pour que ces organisations participent aux processus décisionnels* »;
- le développement des capacités peut également aider les gens et les organisations à mieux s'acquitter de leurs fonctions;
- beaucoup de peuples et d'organisations autochtones ont besoin d'aide pour mener des activités liées aux pêches et aux océans, comme la récolte, la gestion des pêches, l'aquaculture, etc;

- la SRAPA, le PAGRAO, l'IAM, l'IPCIA et le PAGHRI ont contribué à augmenter la capacité organisationnelle des collectivités autochtones afin qu'elles participent plus efficacement aux secteurs des pêches et des océans;
- le MPO augmente également ses propres capacités internes.

Gouvernance

- voici comment on définit la gouvernance : « *L'ensemble des systèmes d'autorité et de prise de décisions en matière de gestion des pêches. Elle englobe également la participation des utilisateurs de la ressource et des autres parties intéressées aux processus de consultation, de planification et de prise de décisions* »;
- on se demande encore quelle serait la meilleure façon d'aider les Autochtones à concrétiser leur vision et de les faire participer aux processus décisionnels du MPO;
- pour gérer les ressources aquatiques, le MPO collabore avec environ 250 groupes autochtones, d'ordinaire au niveau local, et il touche à une vaste gamme de sujets (les pêches à des fins alimentaires, la participation à la pêche commerciale, l'habitat, la gestion des ressources aquatiques, les traités, les ententes de revendications territoriales, l'application de la loi, la capacité);
- le Ministère est régulièrement appelé à prendre des décisions sur l'une ou l'autre de ces questions, et très souvent, cela touche les intérêts de groupes autochtones;
- les groupes autochtones veulent faire partie des conseils consultatifs régionaux sur les pêches;
- lorsque des revendications territoriales sont réglées, les comités chargés des ressources renouvelables participent aux processus de cogestion, de prestation d'avis et de prise de décisions;
- le MPO souhaite améliorer ses structures et processus décisionnels pour faire participer les Autochtones aux décisions sur les pêches et les océans.

ANNEXE D

Démarches sectorielles pour tenir compte des intérêts autochtones

Les questions de politique et de gouvernance autochtones recoupent la plupart des programmes et des activités du MPO. C'est pourquoi le Ministère s'est donné des objectifs quinquennaux (2005-2010) axés sur le renforcement et l'amélioration des relations entre les groupes autochtones et tous les secteurs du Ministère.

Sciences

Le Secteur des sciences effectue des recherches qui appuient la gestion des pêches, décrivent précisément les phénomènes océanographiques, et appuient la conservation et la protection de l'habitat et des espèces aquatiques. Ce secteur mène également des inspections pour assurer la santé des ressources halieutiques sauvages et d'élevage. Pour ce faire, il :

- contrôle les ressources aquatiques vivantes et leur environnement, tient à jour les bases de données connexes et fournit des données environnementales utiles pour la pêche en milieu marin et en eau douce;
- se dote de la capacité scientifique voulue pour donner des avis crédibles et évaluer les risques, élaborer des pratiques de gestion de la ressource, des règlements et des normes et pour transférer ses connaissances aux clients, au public et aux médias afin de favoriser la protection, la conservation et le développement durable des ressources aquatiques vivantes et des écosystèmes.

Pour être bien gérées, toutes les pêches doivent reposer sur des données scientifiques. En ce sens, les groupes autochtones qui participent aux pêches commerciales et aux pêches à des fins alimentaires, sociales et rituelles sont des clients du Secteur des sciences. Pour que les programmes de recherche sur les milieux aquatiques portent fruit, il faut recueillir les données scientifiques selon une méthode inclusive, intégrée et participative qui englobe les connaissances et les points de vue des Autochtones.

Le Secteur des sciences est conscient qu'il importe de tenir compte des intérêts des Autochtones. C'est pourquoi il préconise l'établissement de partenariats améliorés entre tous les intérêts scientifiques, entre le milieu scientifique et l'industrie, et entre la collectivité scientifique et les peuples autochtones.

En outre, le Secteur des sciences est chargé des volets « aquatiques » de la LEP et de la Convention des Nations Unies sur la diversité biologique. Il s'acquitte de ses responsabilités à cet égard par l'entremise du Secrétariat responsable de la LEP et de la Direction des sciences de la biodiversité.

Le MPO utilise les connaissances écologiques traditionnelles autochtones (c'est ainsi que les appelle la LEP, tandis que la Convention sur la biodiversité « encourage les gouvernements et les populations autochtones à collaborer pour établir des processus en vue d'habiliter les collectivités autochtones »). Le Secteur des sciences en a pris acte et resserre ses relations de travail avec les peuples autochtones.

Gestion des pêches et de l'aquaculture

Les groupes autochtones veulent participer davantage aux processus décisionnels visant la gestion des ressources aquatiques et des océans. Dans le cadre de la SRAPA et du PAGRAO, ils ont acquis une vaste expérience en gestion des pêches. Le gouvernement et les collectivités côtières autochtones ont des objectifs communs :

- au premier titre, assurer l'exploitation durable et la conservation de la pêche;
- promouvoir la viabilité des pêches, grâce à une plus grande autosuffisance et à une intendance partagée;
- rendre l'accès à la ressource et sa répartition plus stables et plus transparents, ce qui permettra d'instaurer un climat opérationnel et commercial plus stable et plus prévisible;
- améliorer le processus décisionnel de la gestion des pêches en le rendant plus transparent et en y faisant davantage participer les groupes autochtones et les intervenants;
- gérer les pêches conformément aux garanties constitutionnelles accordées aux droits ancestraux et issus de traités.

Ports pour petits bateaux

Les Ports pour petits bateaux (PPB) exploitent et maintiennent un réseau national de ports afin d'offrir des installations sûres et accessibles aux pêcheurs commerciaux, aux pêcheurs sportifs, aux pêcheurs autochtones et aux plaisanciers. Les PPB exercent leurs activités en vertu des pouvoirs conférés par la *Loi sur les ports de pêche et de plaisance* et la *Loi sur les immeubles fédéraux et les biens réels fédéraux*. Les PPB ont pour mandat de garder ouverts et en bon état les ports essentiels au secteur des ressources aquatiques.

Cette Direction générale est responsable de plus de 100 ports de pêche et 220 ports de plaisance.

Les ports relevant des PPB sont souvent les seules installations qui témoignent de la présence fédérale dans les petites collectivités côtières et ils constituent le lien le plus direct et le plus visible entre les collectivités et le gouvernement fédéral. Dans des endroits isolés comme le Nord de la Colombie-Britannique et les Territoires du Nord-Ouest, les PPB assurent non seulement un important lien de transport pour la population en majorité autochtone, mais ils représentent également une source majeure d'emplois pour les collectivités.

Le gouvernement du Nunavut a déterminé que l'absence de ports pour petits bateaux constituait un obstacle majeur à son développement économique.

Lorsque les PPB envisagent de se dessaisir d'un port pour petits bateaux, le MPO vérifie si une autre organisation souhaite assumer la responsabilité de sa gestion. Le droit de premier refus est toujours accordé aux autres ministères fédéraux ou à des organismes provinciaux ou territoriaux. Si ces organismes ne manifestent aucun intérêt, le MPO s'adresse aux groupes autochtones et aux municipalités de la région dans laquelle sont situées les installations.

Habitat

L'habitat du poisson au Canada, c'est-à-dire celui qui procure les capacités nourricières essentielles au poisson pour se reproduire, croître et vivre, est crucial pour la sécurité et la viabilité des ressources halieutiques en milieu marin et en eau douce.

Cet habitat, toutefois, peut facilement être détérioré et perdu par suite des activités humaines exercées dans l'eau ou à proximité. L'habitat du poisson s'en trouve souvent transformé et les changements subis sont à la fois évidents et subtils. Ils ont souvent de profondes incidences sur les avantages que le poisson procure aux Canadiens sur les plans économique, social, culturel et environnemental.

Étant donné l'importance que bon nombre de groupes autochtones accordent au poisson et aux autres ressources aquatiques, la protection de l'habitat du poisson sur les trois côtes de même que dans les provinces intérieures est très importante dans la gestion des pêches autochtones. Dans la région du Pacifique, par exemple, la participation des Autochtones à la gestion et à la protection de l'habitat est d'ordinaire énoncée dans les ententes qui relèvent de la SRAPA. Ces ententes définissent les projets de gestion concertée pour améliorer la gestion des pêches, comme l'évaluation des stocks, la valorisation des stocks de poisson et la gestion de l'habitat assurée par l'organisation autochtone.

Dans les eaux intérieures, la participation des Autochtones à la protection et au rétablissement de l'habitat est gérée dans le cadre du PAGHRI. Les objectifs de ce programme qui relèvent du Secteur de l'habitat sont les suivants :

- aider les groupes autochtones à acquérir la capacité administrative et le savoir-faire scientifique et technique pour faciliter leur participation aux projets de protection et de rétablissement de l'habitat;
- favoriser l'établissement de structures de gestion concertée qui contribuent à la gestion intégrée des écosystèmes et des bassins hydrographiques et aux processus de planification;
- renforcer les rapports par un meilleur partage de l'information entre les collectivités autochtones, le MPO, d'autres intervenants et au sein des collectivités autochtones;
- contribuer à l'objectif plus large du gouvernement fédéral d'améliorer la qualité de vie des Autochtones.

Le programme a pour objectif de faciliter la participation des groupes autochtones de l'intérieur du pays aux activités de réglementation et aux autres activités du programme de gestion de l'habitat du poisson du Ministère, en escomptant pour résultats des décisions plus éclairées. Le programme devrait susciter de nouveaux projets de collaboration entre les groupes autochtones, et renforcer les relations du Ministère avec les Autochtones.

Gestion des océans

Les océans sont des ressources limitées, mais l'ampleur et la diversité des activités qui s'y déroulent connaissent une croissance exponentielle. Les flottilles de pêche commerciale, le secteur de l'aquaculture, les plaisanciers, les écotouristes, les exploitants de bateaux de croisière, les exploitants de pétrole et de gaz au large des côtes et les entreprises de transport maritime sont en concurrence pour obtenir leur part d'utilisation des océans. La multiplication des activités sur les côtes et en milieu marin a entraîné un déséquilibre des écosystèmes, la dégradation du milieu marin et l'introduction d'espèces pouvant être nuisibles.

En janvier 1997, le Canada a adopté la *Loi sur les océans*, qui établit une approche innovatrice dans la façon dont le Canada gère ses océans au XXI^e siècle.

Le Canada a dévoilé sa stratégie sur les océans le 12 juillet 2002. Cette stratégie donne des orientations stratégiques, et elle permet d'établir des ententes de partenariat et d'entreprendre un certain nombre d'activités, comme :

- intégrer les connaissances scientifiques et écologiques traditionnelles pour améliorer notre compréhension des écosystèmes marins;
- réduire la pollution marine;
- élaborer une stratégie fédérale sur les zones de protection marines;
- recourir à la gestion intégrée pour résoudre les conflits et gérer les activités humaines dans les zones océaniques où des intérêts multiples sont en jeu;
- promouvoir l'intendance et sensibiliser le public;
- promouvoir la collaboration internationale pour protéger les ressources halieutiques et océaniques mondiales.

Le MPO a tout d'abord engagé des discussions avec les provinces et les territoires pour qu'ils appuient l'établissement d'un plan de travail commun en vue de mettre en oeuvre la Stratégie sur les océans. De plus, le MPO coopère avec l'industrie, les peuples autochtones et les intervenants du secteur des océans pour en arriver à un régime moderne de gestion qui fasse participer les Canadiens aux décisions qui les touchent.

Afin que les zones de protection marines s'inscrivent dans une initiative globale visant à protéger la santé et le fonctionnement des écosystèmes marins, elles sont établies dans un contexte de planification intégrée de la gestion. Cette planification tient compte de la protection de chaque zone selon les avantages environnementaux et socioéconomiques en cause.

Une approche coordonnée, comme celle préconisée dans la *Loi sur les océans*, fait en sorte que le gouvernement fédéral collabore avec les groupes autochtones et avec les gouvernements provinciaux et territoriaux et chaque collectivité pour faire progresser la conservation du milieu marin.